This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

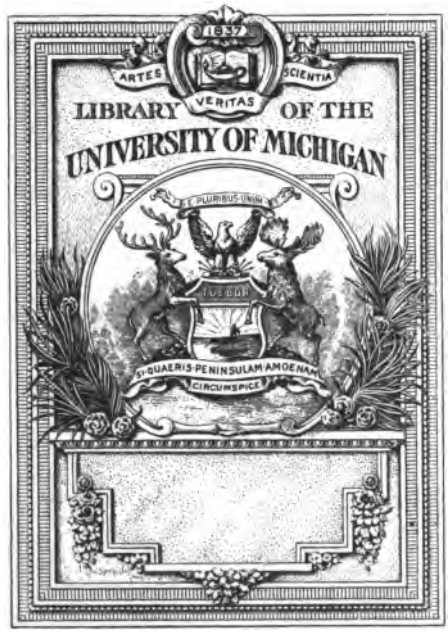
+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

A 451831


1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

~~1,16,6,3.~~
JN
3423
.H13
v.1

Studien

zum

Deutschen Staatsrechte.

Von

Dr. Albert Haenel.

Erste Studie.

Die vertragsmässigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung.

Leipzig,
Verlag von H. Haessel.
1873.

29860

Die vertragsmässigen Elemente

der

Deutschen Reichsverfassung.

Von

Dr. Albert Haenel.

Leipzig,

Verlag von H. Haessel.

1873.

Meinem Vater

Heinrich Laube

zum 18. September 1873.

Inhalts-Uebersicht.

Erstes Kapitel.

Allgemeine Erörterungen.

Seite

§ 1. Nullifikation und Sezession in Nordamerika 1
§ 2. Die Stellung der Frage für das deutsche Reich 27
§ 3. Vorfragen über die Natur des Vertrages und das Wesen des Bundesstaates 31
§ 4. Status causae et controversiae 50
§ 5. Die Rechtspersönlichkeit und der Staatsbegriff im Bundesstaate . 56

Zweites Kapitel.

Die Entstehung des deutschen Reiches.

§ 6. 68

Drittes Kapitel.

Die einzelnen Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung.

I. Abschnitt.

Der Eingang der deutschen Reichsverfassung.

§ 7. 92

II. Abschnitt.

Die Bezugnahmen der deutschen Reichsverfassung auf Verträge.

§ 8. Die Artikel 3. 50. 52 und 66; die Schlussbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt der Reichsverfassung 104
§ 9. Der Artikel 40. der deutschen Reichsverfassung 120

III. Abschnitt.

Die Verfassungsänderungen.

I. Die Bedeutung der Streitfrage.

Seite

§ 10. 145

II. Das erste Alinea des Artikel 78. der deutschen Reichsverfassung.

§ 11. 156

III. Das zweite Alinea des Artikel 78. der deutschen Reichsverfassung.

§ 12. Jura singulorum 183
§ 13. Die Vorschriften der Verfassung 190
§ 14. Die Formen der Abänderung 209

Viertes Kapitel.

Die Protokolle zu den Verfassungsverträgen.

§ 15. 225

Fünftes und Schlusskapitel.

§ 16. Ergebniss und Folgerungen 239
§ 17. Der Schutz der Staatenrechte 252

Anhang.

I. Der preussische Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung vom 15. Dezember 1866 im Vergleich mit dem dem Reichstage des norddeutschen Bundes am 4. März 1867 vorgelegten Verfassungsentwurfe 270
II. Die Verfassung der konfederirten Staaten von Amerika im Vergleich mit der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika 276

Erstes Kapitel.

Allgemeine Erörterungen.

§ 1.

Nullifikation und Sezession in Nordamerika.

Als die Konvention zu Philadelphia im Jahre 1787 in die Berathung über die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika eintrat, machte der Virginia-Plan des Governor Randolph den Vorschlag, die Annahme der Verfassung nicht blos von der Zustimmung der Legislaturen der einzelnen Staaten, sondern von der Genehmigung besonderer, von dem Volke zu diesem Zwecke gewählter Repräsentiv-Versammlungen abhängig zu machen. Allerdings traf der Vorschlag auf den Widerstand der kleinern Staaten: Connecticut, Neu-York, Neu-Jersey, Delaware und Maryland, welche die Souveränetät der Einzelstaaten am lautesten vertheidigten, aber er fand schliesslich eine fast einstimmige Annahme der Konvention. Der erste „Abzug" der Verfassung durch das Detailkomité formulirte die entsprechende Bestimmung im 22. Artikel. Bei der schliesslichen Revision des Textes jedoch stellte man im jetzigen Artikel VII. lediglich die Zahl der Staaten fest, deren Ratifikation das in das Leben Treten der Verfassung bedingen sollte. Die angenommene Form des Ratifikationsverfahrens legte man in einer gleichzeitig mit der Unterzeichnung des Verfassungsentwurfes am 17. September 1787 gefassten Resolution nieder:

„dass die vorstehende Verfassung dem Kongress der Vereinigten Staaten vorgelegt werden soll und dass es die Meinung

dieser Konvention ist, dass die Verfassung alsdann einer Konvention von Delegirten unterbreitet werden soll, welche in jedem Staate auf Empfehlung seiner Legislatur durch das Volk zum Zwecke seiner Zustimmung und Ratifikation zu wählen ist."

Man hielt es für nothwendig bei der Annahme einer Verfassung, welche gegenüber den Konföderationsartikeln dem bisherigen Staatenbund eine ganz neue Grundlage unterschob, auf die letzte Quelle aller politischen Gewalten zurückzugreifen. Vor allen Dingen aber war es die Absicht durch dieses Verfahren eine Lehre zu beseitigen, welche unter den Konföderationsartikeln, wenn auch nicht ohne Widerstreit, aufgestellt worden war, die Lehre nämlich, dass die Union nur ein Vertrag zwischen unabhängigen Staaten sei und dass mithin der Bruch irgend eines Vertragsartikels nach den Grundsätzen des Völkerrechtes jedem einzelnen Staate das Recht gewähre, den ganzen Vertrag als unverbindlich zu betrachten. Madison legte in der Konvention hierauf ein Hauptgewicht. Er bezeichnete den Unterschied zwischen einem nur auf der Zustimmung der Staatenlegislaturen und einem auf der unmittelbaren Zustimmung des Volkes beruhenden Systeme als den recht eigentlichen Unterschied zwischen einem Bund oder Vertrag, welcher unter den Grundsätzen des Völkerrechtes steht, und zwischen einer Verfassung, welche die Anwendung der völkerrechtlichen Grundsätze ausschliesst[1].

Die Ratifikation der Verfassung ist von den einzelnen Staaten auf dem von der Konvention empfohlenen Wege erfolgt. Allein die wesentliche Absicht, welche hiermit verbunden war, ist nicht erreicht worden. Schon die Ereignisse der nächsten Jahre lieferten den Beweis.

Die französische Revolution übte eine starke Rückwirkung auf die Vereinigten Staaten aus. Wie überall, so theilten sich auch die Republikaner Amerikas in leidenschaftlicher Bewunderung und im grimmigen Hass für die revolutionären Thaten der Schwesterrepublik jenseits des Meeres. Die mannigfachen

[1] The Federalist, No. 22. Curtis, History of the Constitution of the U. St. II, pag. 85 ff.,.177 ff., 375, 480 ff.

Verwicklungen, welche die Vereinigten Staaten in den ersten Jahren ihres Bestehens mit England und Frankreich zu bestehen hatten, die Versuchung, die an sie herantrat, sich in die kontinentalen Wirren zu Gunsten dieser oder jener Macht einzumischen, schärften den Gegensatz zwischen den Föderalisten, den Anhängern Englands und den Republikanern, den Begünstigern Frankreichs. Wiederholte Aufstände im westlichen Pennsylvanien, obgleich zunächst durch die Steuergesetze des Kongresses hervorgerufen, bewiesen, dass das Vorbild der Jakobiner in Grundsätzen und Klubwesen Nachahmung gefunden hatte.

Bei dem Präsidentschaftsantritt John Adams — 4. März 1797 — war die Spannung, gesteigert durch den Uebermuth des französischen Direktoriums, soweit gediehen, dass ein Bruch mit Frankreich unvermeidlich schien. Die Föderalisten suchten ihn mit demselben Eifer, mit dem ihn die Republikaner verabscheuten. Nur der feste Wille des Präsidenten setzte gegen sein einstimmiges Kabinet die Erhaltung des Friedens durch.

In dieser politischen Lage erliess der Kongress zwei Ausnahmegesetze, an die sich für die Entwicklung des nordamerikanischen Verfassungslebens wichtige Vorgänge knüpfen sollten. Die Alien-Act — 25. Juni 1798 — ermächtigte den Präsidenten jeden Fremden aus dem Unionsgebiet auszuweisen, welchen er dem öffentlichen Frieden gefährlich hielt oder welchen ein begründeter Verdacht traf, sich in verrätherische oder geheime Machinationen gegen die Regierung der Vereinigten Staaten eingelassen zu haben. Die Sedition-Act — 14. Juli 1798 — bestrafte — abgesehen von ihren Bestimmungen über komplottartige Verbindungen und Begünstigung feindlicher Staaten — mit Geldbusse und bis zu zweijährigem Kerker den Verfasser, Drucker oder Verbreiter einer unwahren und Aergerniss gebenden Schrift, welche die Regierung, die Häuser des Kongresses oder den Präsidenten der Vereinigten Staaten angriff. Der Jury wurde die Entscheidung sowohl der Rechts- als der Thatfrage eingeräumt. Beide Akten sollten ihre Rechtfertigung finden in der Kriegsgefahr und darum die erste in

zwei Jahren, die zweite mit dem Ende der Präsidenturperiode — 3. März 1801 — erlöschen.

Die Verfassungsmässigkeit der Ausnahmegesetze wurde von den Republikanern unter der Führung des Thomas Jefferson und des James Madison mit Entschiedenheit bestritten. Alle Befürchtungen, welche die Gegner einer starken Centralgewalt bei Annahme der Verfassung im Interesse der Volksfreiheit und in Aussicht auf das Hereinbrechen einer absoluten, im besten Falle einer konstitutionellen Monarchie geltend gemacht hatten, schienen eingetroffen, ja überboten zu sein. Denn nicht einmal das Schutzmittel bewährte sich, welches man in der Annahme der zehn ersten Amendements zur Verfassung sofort durch den ersten Kongress für die Freiheit der Person und Presse und gegen die Ausdehnung der Unionskompetenzen gewonnen zu haben glaubte. Welche andere Schutzmittel sollte man finden?

Auf Madisons Anregung beschloss die Legislatur von Virginien, unter Betheurung unverbrüchlicher Treue gegen die Verfassung sowohl der Union als des Landes, am 21. Dezember 1798 die Resolution:

„dass die Gewalten der Unionsregierung hervorgegangen sind aus einem Vertrage, dessen Parteien die Staaten sind, und dass jene nicht weiter autorisirt sind als die in dem Vertrag aufgezählten Verleihungen reichen;“

„dass in einem Falle absichtlicher, handgreiflicher und gefährlicher Anmassung nicht verliehner Gewalten von Seiten der Unionsregierung, die Staaten als Vertragsparteien das Recht und die Pflicht haben, ihre Vermittlung eintreten[2] zu lassen, um dem Umsichgreifen des Uebels zu wehren und die den Staaten gebührenden Hoheiten, Rechte und Freiheiten, innerhalb der ihnen angewiesenen Grenzen, aufrecht zu erhalten;“

„dass die Fremden- und Aufruhrs-Akte, auf Grund solcher

---

[2] to interpose.

Anmassung nicht verliehner Gewalten, verfassungswidrig sind;"

„dass die anderen verbündeten Staaten aufzufordern sind, sich der Erklärung der Verfassungswidrigkeit anzuschliessen und in Verein mit Virginien die nothwendigen und geeigneten Massregeln zu ergreifen, um die Hoheiten, Rechte und Freiheiten aufrecht zu erhalten, welche den einzelnen Staaten oder dem Volke vorbehalten worden sind."

Um die nämliche Zeit legte Jefferson der Legislatur von Kentucky den Entwurf zu einer Resolution vor, welcher mit unwesentlichen Modifikationen Annahme fand[3]. Auch die Kentucky-Resolution geht von der Natur der Verfassung als eines Vertrages unter den Staaten aus. Aber sie ist in Ausdruck und Schlussfolgerung weit entschiedener als die Virginia Resolution. Sie spricht es direkt aus, dass die beiden Ausnahmegesetze nicht Gesetze, sondern ungültig und ohne Kraft seien — Ausdrücke, welche die Virginia-Legislatur verworfen hatte. Sie will die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Unionsregierung in Anspruch genommen sehn nur wenn es sich um Missbrauch übertragener Gewalten handelt. Wenn aber Gewalten angemasst werden, welche überhaupt nicht delegirt sind, dann ist die Nullifikation des Aktes das rechtmässige Schutzmittel jedes einzelnen Staates. Und so wendet sich die Kentucky Legislatur nicht an den Kongress, welcher keine Vertragspartei und nur das Geschöpf des Vertrages ist, sondern an die einzelnen Staaten, welche allein Vertragsparteien und welche allein berechtigt sind in letzter Instanz über die unter diesem Vertrage auszuübenden Gewalten das Urtheil zu sprechen.

Die Aufforderung fand bei den verbündeten Staaten keinen Anklang. Kein einziger trat den Resolutionen bei. Massachusetts, Delaware, Rhode-Island, Neu-York, Connecticut, Neu-Hampshire, Vermont erliessen sogar missbilligende Gegenresolutionen. Massachusetts erklärte insbesondere, dass die

[3] Jefferson, Works, vol. 9, pag. 464.

Interpretation aller unter der Verfassung ergangenen Gesetze ausschliesslich den Unionsgerichten zustände und dass die Verfassung den Einzelstaaten kein Richteramt über die Akte und Massregeln der Unionsregierung einräume, sondern nur das Recht des Antrages auf Verfassungsänderungen.

Die Einwendungen ihrer Mitverbündeten veranlassten beide protestirenden Staaten zu einer nochmaligen Prüfung der Rechtsfrage.

In der Sitzung der Legislatur Virginiens von 1799—1800 ward ein besonderer Ausschuss niedergesetzt, der durch Madison Bericht erstatten liess — ein Bericht, der später zu einem wesentlichen Theil des Glaubensbekenntnisses der Staatenrechtspartei erhoben worden ist[4]. Er weist wiederum in langen Deduktionen und in enger Auslegung der Verfassung die Verfassungswidrigkeit der beiden Ausnahmegesetze nach. Was ihn aber den spätern Parteibestrebungen werthvoll machte, das war der durch die historische Entwicklung und in streng juristischer Gliederung geführte Nachweiss, dass die Verfassung ein Vertrag zwischen den verbündeten Staaten sei, dass wie überall, wo in Vertragsverhältnissen ein oberster Richter nicht bestehe, so auch hier die Vertragsparteien Richter in letzter Instanz darüber seien, ob der Vertrag eingehalten oder verletzt sei, dass endlich auch die Unionsgerichte nur innerhalb der vertragsmässigen Kompetenzen und im Verhältniss der Organe der Unionsregierung untereinander, nicht aber ausserhalb jener Grenzen und im Verhältniss zu den kontrahirenden Staaten, zu dem souveränen Volk zur Auslegung der Verfassung berufen seien. Aber allerdings die praktische Spitze dieser Deduktionen biegt der Bericht vollkommen um. Nur die Erklärung einer rechtlichen Ueberzeugung sei beabsichtigt, nicht ein rechtsverbindliches und exekutionsfähiges Urtheil. Die nothwendigen und geeigneten Massregeln, zu deren Ergreifung die Staaten aufgefordert wurden, sie seien eine Gesammtpetition

[4] Al. H. Stephens, a constitutional view of the late war between the states. I. pag. 576 ff.

an den Kongress auf Zurücknahme der Ausnahmegesetze oder die Herbeiführung einer Verfassungsänderung auf dem Wege, wie ihn die Verfassung vorschreibe. In diesem Sinne gelangt der Bericht zu dem Schlusse, die frühere Resolution als gerechtfertigt zu erachten und den Protest gegen die beiden Akten als beunruhigende und handgreifliche Einbrüche in die Verfassung zu erneuern[5]. So fand er die Zustimmung der Virginia-Legislatur.

Schneller und energischer war auch hier wiederum die Kentucky-Legislatur. Sie proklamirte 1799 zum zweiten Male gegenüber verfassungswidrigen Unionsgesetzen das Nullifikationsrecht jedes Einzelstaates.

Die Ausnahmegesetze und die Opposition, auf welche sie stiessen, haben wesentlich dazu beigetragen die federalistische Partei zu zersetzen und um ihre Herrschaft zu bringen. Thomas Jefferson und James Madison inaugurirten jene lange Reihe der Präsidenten, welche aus der republikanischen Partei, wie sich damals die spätere demokratische, die Staatenrechtspartei nannte, hervorgingen. Aber eine andere praktische Wirkung haben die Virginia- und Kentucky-Resolutionen nicht gehabt. Nirgends ist daran gedacht worden den Massregeln der Unionsregierung Widerstand zu leisten. Die Unionsgerichte haben die Verfassungsmässigkeit der Ausnahmegesetze anerkannt und danach ungestört Recht gesprochen. Auch theoretisch waren die Resolutionen nicht zu Ende gedacht. Selbst die Kentucky-Resolution liess es im Unklaren, welche Rechtsmittel

---

[5] Obgleich Madison daran festhielt, die Verfassung unter einem bestimmten Gesichtspunkt als einen Vertrag der Einzelstaaten zu betrachten, so erklärte er sich doch später als einen entschiedenen Gegner der Nullifikationstheorie, insbesondere in einem Briefe an E. Everett, August 1830. Als konstitutionelle Mittel gegen verfassungswidrige Gesetze lässt er nur die Verantwortlichkeit der Kongressmitglieder und des Präsidenten gegen ihre Wähler, das Anklagerecht gegen die Unionsbeamten, den Rechtsspruch der Unionsgerichte und das Amendementsrecht gelten. Das Recht der Revolution erkennt er nur als ein extra- und ultra-konstitutionelles Recht an. S. Story, Commentaries, 2. ed., I pag. 277 ff.

zur Durchführung der Nullifikation in Anwendung kommen sollten und welche Rechtsstellung der nullifizirende Staat innerhalb der Union oder im Verhältniss zu den andersmeinenden Staaten einzunehmen habe. Eine grössere Bedeutung schien den Resolutionen um so weniger vorausgesagt werden zu können, als sie bei einer Veranlassung keinen Anklang fanden, die ganz gleichmässig die Rechte und Interessen aller Staaten berührte.

Trotzdem haben sie eine erste Nachwirkung gerade im Norden entfaltet. Das gegen die Resolutionen protestirende Massachusetts war es, welches bei der Erwerbung Louisianas 1803 durch seine Legislatur resolvirte, dass diese Erwerbung ausserhalb der verfassungsmässigen Befugnisse der Unionsregierung liege und dass dadurch ein neuer Bund gegründet werde, dem die Staaten, vereinigt nur durch ihren frühern Vertrag, nicht verpflichtet seien beizutreten. Es hat diesen Beschluss in den Jahren 1844 und 1845 fast wörtlich gegenüber der Annexion von Texas wiederholt[6]. Dasselbe Massachusetts war es, welches die Opposition gegen den zweiten englischen Krieg in den Neu-Englandstaaten sammelte und den berüchtigten Konvent zu Hartford — 15. Dezember 1814 bis 5. Januar 1815 — veranstaltete, um mitten in einer schwer bedrängten Kriegs- und Finanzlage der Union den Widerstand gegen Konskription und Matrosenpressung zu organisiren und eine die Staatenrechte verstärkende Umarbeitung der Verfassung herbeizuführen. In dem Manifest, welches eine Deputation nach Washington überbrachte, eignete sich der Konvent einfach die Grundsätze der Resolutionen von 1798 an. „Wenn Umstände eintreten, welche ausserhalb des Bereiches der Unionsgerichte liegen oder welche so drängend sind, dass sie die Verzögerung eines gerichtlichen Verfahrens nicht dulden, so müssen die Staaten, die keinen übergeordneten Richter haben, das Richteramt selbst zur Hand nehmen und ihre

[6] Stephens l. c. I pag. 511. Bledsoe, Is Davis a traitor or was secession a constitutional right? Baltimore, 1866, pag. 201.

eigenen Entscheidungen durchführen“[7]. Der inzwischen abgeschlossene Genter Friede — 24. Dez. 1814 — bereitete diesen Versuchen das verdiente schmähliche Ende.

Die ganze Gefährlichkeit der Grundsätze der Resolutionen von 1798, die untergrabende Wirkung für den Bestand der Union und ihrer Verfassung, entwickelte sich in dem Augenblicke, wo dieselben in Verbindung gesetzt wurden mit den grossen socialen und ökonomischen Gegensätzen des Südens und Nordens, welche sich von Jahr zu Jahr breiter und breiter entwickelten.

Das geschah zuerst gegenüber der Frage des Tarifes.

Schon in den ersten Steuergesetzen von 1789 waren Eingangszölle auf Güter und Waaren gelegt, als nothwendig „für die Bedürfnisse der Regierung, für Tilgung der Schulden und zur Aufmunterung und zum Schutz der Manufakturen.“ Während der Periode des allgemeinen Embargo, der Handelssperre gegen England und Frankreich, der Blokade des englischen Krieges — 1807 bis 1814 — hatten sich die schwachen Keime der Industrie, namentlich der Baumwollindustrie, in den Neu-Englandstaaten plötzlich zu einem grossen Aufschwung entwickelt, während die sklavenhaltenden Südstaaten, bei ihrer ausschliesslich landwirthschaftlichen Grossproduktion, nach wie vor für ihre Bedürfnisse an industriellen Produkten entweder auf den Norden oder auf das Ausland angewiesen blieben. Nach dem Genter Frieden wurden die industriellen Unternehmungen durch die Ueberschwemmung mit englischen Waaren von einer allgemeinen und schweren Krisis betroffen. Um ihr zu begegnen erliess der Kongress unter Befürwortung und Zustimmung auch der Südstaaten die Akte vom 27. April 1816 mit ihren hohen Schutzzöllen. Aber die Industriestaaten drängten weiter. Ein erhöhter Tarif wurde im Jahre 1820 nur mit einer Stimme Majorität im Senate verworfen. Henry Clay, der Schöpfer des „amerikanischen Systemes“, wiederholte den Antrag und derselbe wurde mit seinen Sätzen,

[7] Stephens l. c. I pag. 512. Bledsoe l. c. pag. 196 ff.

die durchschnittlich 50 Prozent des Werthes betrugen, unter dem 22. Mai 1824 Gesetz.

Hier zum ersten Male traten der Süden und Norden scharf auseinander. Von den Südstaaten, welche naturgemäss der Annäherung an den Freihandel zudrängten, stimmte nur Luisiana um seiner schutzbedürftigen Zuckerindustrie willen für, und von den nördlichen Staaten nur Massachusetts gegen die Erhöhung des Tarifes.

Die Frage der Verfassungsmässigkeit des Tarifes wurde aufgeworfen. Die Ermächtigungsklausel der Verfassung für den Kongress: „To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United Staates", gab zu den verschiedensten Auslegungen Raum. Mochte man auch zugestehn, dass die letzten Worte der Klausel keine selbstständige Gewalt verliehen, sondern nur den Endzweck der Besteuerung bezeichneten, so wurde doch von der einen Seite behauptet, dass hierunter Alles fiele, was durch den weiten Begriff der gemeinsamen Vertheidigung und der allgemeinen Wohlfahrt gedeckt sei. Von der andern Seite dagegen wurde dieser weite Begriff nur als die allgemeine Bezeichnung der Aufgaben aufgefasst, welche dem Kongresse in den andern speziellen Ermächtigungsklauseln zugewiesen seien. Auf jeden Fall bestritt man das Recht einer Besteuerung, welche die Absicht habe, nur dem einen Theil der Staaten eine besondere Begünstigung ihrer Interessen, überdies auf Kosten des andern Theiles zuzuwenden.

Trotz dieser Einsprache und obwohl schon für die nächsten Jahre die gänzliche Tilgung der Unionsschuld bevorstand, wurden bei den hergebrachten vierjährigen Revisionen des Tarifes durch die Akte vom 29. Mai 1828 abermals Erhöhungen einzelner Positionen (Eisen, Wolle, Wollenwaaren, Hanf, Flachs und Zucker) vorgenommen und kleinere Modifikationen durch die Akte vom 14. Juli 1832 festgestellt.

Durch die Südstaaten ging eine allgemeine Bewegung. Im Dezember 1828 legten Südkarolina und Georgien Protest

gegen den neuen Tarif ein. Doch hoffte man noch von der Wiederwahl A. Jacksons, die denn auch am 3. Dezember 1832 erfolgte, die Verurtheilung des amerikanischen Systemes und damit die Zurücknahme des Tarifes.

Aber noch vor der Wiederwahl führte Südkarolina die entscheidende Krisis herbei. In einer ausserordentlichen Sitzung der Legislatur dieses Staates wurde die Berufung einer Konvention angeordnet, um über die Erhaltung der Gerechtsame und der Freiheiten des Staates zu befinden. Die Konvention beschloss die Ordinanz vom 24. November 1832 welche bestimmte:

„Die beiden Tarifakten vom 29. Mai 1828 und 14. Juli 1832 sind, als der Verfassung zuwider, null und nichtig und ohne Gesetzeskraft für die Bürger und Beamten Südkarolinas; die darin angeordneten Zölle dürfen fernerhin nicht erhoben werden. Eine Berufung an den obersten Gerichtshof der Union, um die Gültigkeit der Ordinanz oder ihrer Ausführungsgesetze in Frage zu stellen, ist bei Strafe verboten. Das Volk von Südkarolina wird die Ordinanz auf jede Gefahr hin aufrecht erhalten. Sollte der Kongress Beschlüsse fassen, um die Tarifakten mit Zwangsmassregeln irgend welcher Art oder in irgend einer andern Weise, als durch die Gerichtshöfe des Staates durchzusetzen — und alle an der Ausführung der Ordinanz betheiligten Beamten sollten zum ausschliesslichen Gehorsam auf dieselbe vereidigt werden — alsdann wird dies das Volk von Südkarolina als unvereinbar mit seinem fernern Verweilen in der Union erachten; es wird, losgelöst von aller Verbindlichkeit zu einer politischen Verbindung mit den andern Staaten, eine selbständige Regierung bilden und Alles das thun, was ein unabhängiger und souveräner Staat zu thun ein Recht hat."

Die Ordinanz sollte am 1. Februar 1833 in Kraft treten. Die Legislatur wurde mit allen Ausführungsmassregeln beauftragt. Sie setzte Südkarolina in volle Rüstung.

Damit war den Resolutionen von 1798 die erste praktische Anwendung und der praktische Nachdruck verliehn.

Die Unionsverfassung war vor die Probe gestellt, wieweit die Kraft ihres Rechtes reichte.

Präsident Jackson erliess am 10. Dezember 1832 eine Proklamation[8], welche in selten glücklicher Mischung schwungvoller Beredsamkeit, politischer Betrachtungen und juristisch-historischer Deduktionen das Recht der Nullifikation und Sezession als in Widerspruch mit dem Buchstaben, dem Geiste und den Endzwecken der Verfassung nachwies und die Niederschlagung des Widerstandes gegen die Gesetze der Union ankündigte. Allein die letzte Entscheidung lag selbstverständlich bei dem Kongresse.

Am 21. Januar 1833 brachte der Vorsitzende des Justizausschusses im Senat einen Gesetzesvorschlag ein, um weitere Vorsehung für die Vereinnahmung der Zölle zu treffen. Diese sog. Forcebill erneuerte frühere Kongressbeschlüsse zur Durchführung der Zollordnung und stellte insbesondere dem Präsidenten die gesammte Land- und Seemacht der Union und die Einberufung der Milizen zur Disposition. Bereits am folgenden Tage stellte dem der Senator von Südkarolina John C. Calhoun den Antrag entgegen, drei Resolutionen zu beschliessen, welche die Rechtfertigung Südkarolinas aussprachen.

An die Forcebill und die Calhoun'schen Resolutionen knüpften sich im Senate Debatten, welche nicht nur Meisterwerke juristisch-politischer Beredsamkeit hervorbrachten, sondern auch den Streitpunkt endgültig feststellten. Nicht darum handelte es sich, ob es in äusserster Bedrängniss ein Recht des Widerstandes und der Revolution für den Einzelnen und für ein Volk giebt, sondern darum ob durch die Verfassung selbst dem Einzelstaat das Recht auf ein völkerrechtliches Verhalten gegenüber der Union und damit eintretenden Falles der Nullifikation und der Sezession gegeben ist. Die beiden Reden Calhouns, die zweitägige vom 15. und 16. Februar gegen die Forcebill und die vom 26. Februar für seine Reso-

[8] Story l. c. I pag. 725 ff.

lutionen[9], und die Rede Daniel Websters vom 16. Februar[10] haben die Gründe für und wider erschöpft — der erste mit dialektischer Schärfe und in überall geistreicher Wendung, der zweite mit nachdrücklicher Breite und in klarer Einfachheit der Beweisführung. Was in der Streitfrage später gesprochen und geschrieben wurde, das hat sich auf diesen grossen Redekampf und auf die Proklamation Jacksons zurückbezogen und was diese an Gründen förderten, das ist später wohl verstärkt und ausgefeilt, aber kaum überholt worden.

Die Resolutionen Calhoun's lauteten:

„Beschlossen, dass die Völker der einzelnen die Vereinigten Staaten bildenden Staaten vereinigt sind als Parteien eines konstitutionellen Vertrages[11], welchem das Volk eines jeden Staates als ein gesondertes und souveränes Gemeinwesen beitrat, indem ein jeder sich durch seine eigene besondere Ratifikation verbindlich machte, und dass die Union, dessen Band der besagte Vertrag ist, eine Union ist zwischen den Staaten, die ihn ratifizirten."

„Beschlossen, dass das Volk der einzelnen so durch einen konstitutionellen Vertrag vereinigten Staaten, indem es diese Urkunde vollzog und eine Central-Regierung schuf, um die mit der Vollziehung der Urkunde beabsichtigten Endzwecke zu verwirklichen, dieser Regierung in dieser Absicht bestimmt bezeichnete Gewalten delegirte, um gemeinschaftlich ausgeübt zu werden, dergestalt dass gleichzeitig jeder Staat für sich selbst sich die übrige Gesammtheit der Gewalten vorbehielt, um durch eine eigene besondere Regierung ausgeübt zu werden; dass wenn immer die Centralregierung sich die Ausübung durch den Vertrag nicht delegirter Gewalten

---

[9] Calhoun, works, II pag. 197 ff.

[10] Webster, work, III pag. 448. Er hat die Rede betitelt: the constitution not a conpact between sovereign states. Sie brachte ihm den Beinamen des „great expounder of the constitution" ein.

[11] constitutional compact.

anmasst, ihre Akte unbegründet, nichtig und ohne Wirkung sind; dass die besagte Regierung nicht der letzte Richter über die ihr delegirten Gewalten ist, da hiermit ihr eigenes Gutbefinden und nicht die Verfassung zum Maasse ihrer Gewalten gemacht wäre; vielmehr dass, wie in allen andern Fällen eines Vertrages unter souveränen Parteien ohne gemeinsamen Richter, jede Partei ein gleiches Recht hat, sowohl über den Vertragsbruch als über die Weise und das Maass seiner Abhülfe für sich selbst zu urtheilen."

„Beschlossen, dass die Behauptungen, dass das Volk dieser Vereinigten Staaten als Gesammtheit der Individuen, jetzt oder zu irgend einer Zeit auf dem Grunde eines Staatsvertrages[12] vereinigt ist oder gewesen ist und als solches jetzt Eine Nation oder Ein Volk bildet, oder dass es auf irgend einer Stufe seiner politischen Entwicklung so geeint gewesen ist; dass die Völker der einzelnen Staaten, welche die Union bilden, als Glieder derselben ihre Souveränetät nicht zurückbehalten haben; dass das Recht auf die Gehorsamspflicht ihrer Bürger auf die Centralregierung übertragen worden ist; dass das Volk der einzelnen Staaten verzichtet hat auf das Recht, Verrath, soweit die Regierung seines Staats reicht, zu bestrafen; dass es nicht das Recht hat in letzter Instanz über die zurückbehaltenen und folgerichtig auch über die delegirten Gewalten zu urtheilen — dass alle diese Behauptungen nicht nur nicht in Wahrheit begründet sind, sondern in Widerstreit stehn mit den sichersten und offenbarsten historischen Thatsachen; dass eine Ausübung der Centralgewalt oder einer ihrer Abtheilungen, welche ihre Gültigkeit auf so irrthümliche Voraussetzungen stützt, nothwendig verfassungswidrig sein, — unmittelbar und unvermeidlich dahin führen muss, die Souveränetät der Staaten zu untergraben, den federalen Charakter der Union zu vernichten und auf ihren Trümmern einen Einheitsstaat zu errichten, welcher, ohne ver-

[12] social compact.

fassungsmässige Beschränkung und Grenze, in der Vernichtung der Freiheit selbst nothwendig enden muss."

Dem gegenüber stellte Webster in seiner Rede folgende vier Sätze auf:

„1. Dass die Verfassung der Vereinigten Staaten nicht ein Bündniss, Konföderation oder Vertrag zwischen den Völkern der einzelnen Staaten in ihrer souveränen Eigenschaft ist, sondern eine wahre Staatsgewalt, gegründet auf die Annahme durch das Volk und unmittelbare Beziehungen zwischen jener und den Einzelnen schaffend."

„2. Dass keine Einzelstaatsgewalt das Recht hat diese Beziehungen zu lösen und dass es folgerichtig ein solches Ding wie Sezession ohne Revolution nicht geben kann."

„3. Dass es ein oberstes Gesetz, bestehend in der Verfassung und den in ihrer Befolgung gegebenen Kongressakten und Verträgen giebt und dass in Fällen, welche nicht geeignet sind die Form eines Prozesses nach strengem Recht oder nach Billigkeit anzunehmen, der Kongress dieses oberste Gesetz, so oft er Akte der Gesetzgebung erlässt, beurtheilen und endgültig auslegen muss, dass aber in Fällen, welche geeignet sind die Form eines Prozesses anzunehmen, der oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten der endgültige Interpret ist."

„4. Dass das Unternehmen eines Staates, eine Akte des Kongresses aufzuheben, zu annuliren oder zu nullifiziren oder dessen Ausführung innerhalb seiner Grenzen zu hemmen, aus dem Grunde weil nach seiner Meinung ein solches Gesetz verfassungswidrig ist, eine unmittelbare Anmassung rechtmässiger Gewalten der Centralregierung und des gleichen Rechtes der andern Staaten, ein offenbarer Bruch der Verfassung und ein in seinem Charakter und Ziele wesentlich revolutionäres Gebahren ist."

Zu einer Beschlussfassung über die Resolutionen Calhouns ist es nicht gekommen. Der Senat hatte sie erst nach der Berathung der Forcebill auf die Tagesordnung gesetzt. Die

Forcebill selbst ist mit überwältigender Majorität sowohl im Senat als im Repräsentantenhaus angenommen.

Allein diese Annahme war ein Schein. Schon Ende Dezember waren vermittelnde Vorschläge über die Tarifsätze eingebracht und Südkarolina hatte sich dazu verstanden, den Anfangstermin der Gesetzeskraft der Ordinanz bis zum Schlusse des Kongresses — 4. März — hinauszuschieben. Der „grosse Vermittler" Henry Clay brachte alsdann am 12. Februar den Kompromissvorschlag ein, wonach die Tarifsätze den Forderungen der Südstaaten gemäss auf 20 Prozent des Werthes normirt wurden, diese Normalsätze aber zur Schonung der Nordstaaten erst nach 10 Jahren und in allmäligen Abstufungen erreicht werden sollten. Der Vorschlag erlangte unter Zustimmung auch der Senatoren und Repräsentanten Südkarolinas am 2. März 1833 Gesetzeskraft. Ein weiteres Vorgehen der Union gegen den widersetzlichen Staat war damit ausser Frage gestellt.

Südkarolina berief abermals seine Konvention ausdrücklich zu dem Zwecke, um darüber zu befinden, ob die Ordinanz zurückzunehmen sei oder ob sie es nicht sei. Die Zurücknahme erfolgte, aber gleichzeitig auch der Beschluss, dass die Forcebill null und nichtig und jeder Versuch ihrer Durchführung strafbar sei[13].

Auch dem jetzigen Vorgehn Südkarolinas hat selbst die Staatenrechtspartei mit Recht vorgeworfen, dass es vollkommen im Unklaren geblieben sei, wie die Nichtigung eines Unionsgesetzes vereinbar sei mit dem beanspruchten fernern Verweilen in der Union. Denn der Austritt aus derselben war nur für den Fall der Zwangsmassregeln seiten der Union angedroht worden. Der Governor von Südkarolina und auch Calhoun haben die Voraussetzung ausgesprochen, dass die Nullifikation das Mittel sei, um eine Konvention aller Staaten berufen zu sehn, welche über die richtige Auslegung der Verfassung zu befinden und eintretenden Falles ein Ver-

[13] Neumann, Geschichte der Vereinigten Staaten, II pag. 516.

fassungsamendement zu erwirken habe. Allein mit dem Allen hatten die Grundanschauungen Südkarolina's und seiner Parteigenossen über das rechtliche Wesen der Union einen vollständigen Sieg erfochten. Das Recht der Verfassung nach Webster's Sätzen war ihnen gewichen. Es mochte der Zukunft vorbehalten bleiben, die Folgesätze noch klarer zu entwickeln.

Am Schlusse seiner Rede vom 26. Februar 1833 deutete Calhoun auf die „heimische Institution" der Südstaaten hin. Wie, rief er aus, wenn eine freie Auslegung der Verfassung Platz greift, wie sie jetzt D. Webster ausübt, sollte alsdann nicht mit leichter Wendung die Klausel der Verfassung, welche jedem Staat eine republikanische Regierungsform verbürgt, dazu verwerthet werden können, um der Union das Recht auf Abschaffung dieser Institution beizulegen? Die Frage ist jetzt in dieser Richtung von keiner Seite gestellt. Aber es bedarf keiner Sehergabe, um die Gefahr zu erkennen, die eines Tages hereinbrechen wird, wenn nicht die äusserste Wachsamkeit entfaltet wird.

In der That hatte die Sklavenfrage lange Zeit einen für den Bestand der Union bedrohlichen Charakter nicht angenommen. Die Entwicklung der südlichen und nördlichen Staaten hielt ungefähr gleichen Schritt. Die sklavenhaltenden und freien Staaten standen 1812 : 9 : 9, 1819 : 11 : 11. Als bei der Erhebung Missouri's zum Staate das Gleichgewicht beider Theile bedroht wurde, trat der Missouri-Kompromiss vom 6. März 1820 in das Mittel. Die eigene Bestimmung Missouri's zum Sklavenstaat ward anerkannt, Maine als freier Staat aufgenommen, gleichzeitig aber das Verbot der Sklaverei in allen Ländern nördlich 36°, 30′ ausgesprochen. Damit waren die weiten Gebiete des ehemaligen Louisiana der freien Kolonisation überlassen, während der Ausbreitung des Sklavengebietes eine feste Grenze gezogen schien.

Diese Grenze war 1845 mit der Aufnahme Florida's erreicht. Das Gleichgewicht mit den freien Staaten musste dem Süden in kurzer Zeit verloren gehn, wenn der Union nicht weitere Grenzen gezogen wurden. Die herrschende

demokratische Partei drängte zur Annexion von Texas und in den mexikanischen Krieg, selbstverständlich mit der Absicht, über die neuerworbenen Gebiete die häusliche Institution auszubreiten. Als trotzdem Kalifornien seine Aufnahme als freier Staat beantragte, bedurfte es daher neuer Auskunftsmittel. In den Kompromissen von 1850 wurde die Zulassung Kaliforniens als freien Staates nur um den doppelten Preis zugestanden, dass den Territorien Neu-Mexiko und Utah die freie Bestimmung über die Zulassung der Sklaverei, auch für den Fall ihrer Aufnahme oder einzelner Theile derselben als Staaten der Union, überlassen bleibe und dass eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen über den Einfang flüchtiger Sklaven stattfinde.

Die erste Bestimmung hatte bereits den Missourikompromiss durchbrochen, da die Territorien Utah mit Nevada jenseits der der Sklaverei gezogenen Grenze fielen. Es war ein Schritt weiter, den Missourikompromiss selbst als verfassungswidrig, als dem grossen Grundsatze der Selbstregierung widersprechend anzugreifen. Das Gesetz vom 30. Mai 1854 über die Organisirung der Territorien von Nebraska und Kansas hob ihn förmlich auf. Die Kompetenz des Kongresses die Sklavenfrage in den Territorien zu reguliren war damit beseitigt. An ihre Stelle trat der Grundsatz, dass die Entscheidung der Frage, ob freier oder Sklavenboden, wie in den Staaten, so auch in den Territorien ausschliesslich der Bevölkerung zustehe. Es war der letzte mögliche Schritt als die Breckenridge-Demokraten, gestützt auf das Erkenntniss des obersten Gerichtshofes im Falle Dred Scott[14], den Satz aufstellten, dass die Verfassung das Eigenthum der Bürger an Sklaven, welche sie in ein Territor einführen, verbürge und daran selbst durch Beschlüsse der Bevölkerung des Territores Nichts geändert werden könne, mit andern Worten, dass kraft der Verfassung alle Territorien der Einführung der Sklaverei geöffnet und

---

[14]) Neumann l. c. III pag. 366 ff.

jede Hinderung oder Beschränkung dessen Verfassungsbruch sei.

Verfassungsmässig allerdings und in besonderer Klausel verbürgt war es, dass jeder flüchtige Sklave seinem Herrn auf dessen Antrag ausgeliefert werden und dass keinerlei gesetzliche Bestimmung irgend eines Staates hieran hindern dürfe. Die Kongressakte vom 12. Februar 1793 hatte demgemäss nähere Vorsorge getroffen. Sie wurde jetzt durch das Gesetz vom 9. September 1850 in der Härte der Strafbestimmungen und durch ein ausserordentliches Verfahren vor besondern Kommissären weit überboten [15]. In einem natürlichen Gefühle, aber unter zweifellosem, vom obersten Gerichtshofe anerkanntem Verfassungsbruche ergriffen dagegen eine Reihe nördlicher Staaten gesetzliche Massregeln, welche die volle Ausführung der Kongressakte unmöglich machten.

So hatten die Kompromisse von 1850 die Gegensätze nicht vermittelt, sondern auf das Aeusserste gespannt. Die Trennung der Union stand als Frage auf der Tagesordnung sowohl des linken Flügels der Demokraten als der Abolitionisten. Und wiederum spielten in dieser Spannung die Resolutionen von 1798 ihre Rolle. In den letzten beiden Platformen, welche die noch geeinigte demokratische Partei zu Baltimore 1852 und zu Cincinatti 1856 aufstellte, erklärte sie: „Die demokratische Partei wird die Grundsätze schützen und aufrecht erhalten, welche in den Kentucky- und Virginia-resolutionen von 1798 und in Madisons Bericht an die Virginia-Legislatur von 1799 dargelegt sind. Sie betrachtet diese Grundsätze als eine der Hauptgrundlagen ihres politischen Glaubens und ist entschlossen, sie nach ihrer ganzen Ausdehnung und nach ihrem vollen Inhalt durchzuführen“ [16].

Die Wahl Abraham Lincolns — 6. November 1860 — brachte die Tiefe des Bruches zu Tage. Zum ersten Male, so

---

[15]) Neumann, l. c. III pag. 180 ff.

[16]) Frank Moore, the Rebellion Record, I, Doc. pag. 169. New-York, 1861.

lange die Union bestand, hatte der Kandidat des Nordens nicht eine Stimme eines Sklavenstaates und der Kandidat des Südens nicht eine Stimme eines freien Staates. Es galt das Wagniss des letzten Entschlusses.

Wiederum war es Südkarolina, welches diesen letzten Entschluss fasste. Sobald der Wahlsieg Lincolns entschieden war, berief die Legislatur eine Konvention. Am 17. Dezember versammelt, erliess dieselbe bereits am 20. Dezember 1860 eine Ordinanz, welche jetzt klar und einfach lautete:

„Wir, das Volk des Staates Südkarolina, in Konvention versammelt, erklären und befehlen und es ist hierdurch erklärt und befohlen, dass die Ordinanz, von uns in Konvention am 23. Mai im Jahre unsers Herrn 1788 angenommen, wodurch die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika ratifizirt wurde, sowie alle Akte und Theile von Akten der Volksvertretung dieses Staates, welche die Aenderungen der besagten Verfassung ratifizirten, hierdurch widerrufen sind und dass die Union, welche jetzt zwischen Südkarolina und andern Staaten unter dem Namen der Vereinigten Staaten von Amerika besteht, hierdurch aufgelöst ist“ [17].

Dem Beispiel Südkarolina's folgten sofort die Staaten Mississipi, Alabama, Florida, Georgia, Louisiana und Texas. Eine Konvention wurde nach Montgomery, Alabama einberufen. Dieselbe nahm mit geringen Aenderungen die Verfassung der Vereinigten Staaten als Verfassung der konfederirten Staaten von Amerika am 8. Februar 1861 provisorisch an und wählte an demselben Tage Jefferson Davis zum Präsidenten, Alexander H. Stephens zum Vicepräsidenten. Am 11. März wurde alsdann die definitive Verfassung beschlossen, welche wiederum die Unionverfassung überall zur Basis nimmt, aber nicht unwesentliche Aenderungen derselben zur endlichen Verwirklichung der Staatenrechts-Doktrin aufweist [18]. Sie fand schnell die einmüthige Zu-

[17] Rebellion Record, I Doc. pag. 2.

[18] Rebellion Record. I, Doc. pag. 29. II, Doc. pag. 321.

stimmung der Konvention der sieben Staaten, denen sich erst später Nordkarolina, Arkansas, Virginien, Tennessee, Missouri und Kentucky anschlossen.

Noch einmal wurden die beiden Grundanschauungen über das Wesen der Verfassung und die rechtliche Natur des darauf gegründeten politischen Verhältnisses sich entgegengesetzt. Von Seiten Jefferson Davis' in seiner Antrittsrede vom 18. Februar und in seiner Botschaft an den Konfederations-Kongress vom 29. April 1861: die Vertragsnatur der Verfassung, das Richteramt jedes einzelnen Staates über ihren Bruch zu befinden, das Recht der suveränen Völker die von ihnen delegirten Gewalten zurückzunehmen, die Verwahrung gegen die Bezeichnung einer friedlichen Sezession als Revolution; von Seiten Abraham Lincolns in seiner Antrittsrede vom 4. März und in seiner Botschaft an den Unionskongress vom 4. Juli 1861: die Verfassung ist ein ewiges Gesetz, die Unionsregierung ist eine vollkommene Staatsgewalt, der Widerstand gegen sie und die Sezession sind Aufruhr oder Revolution, endlich das entscheidende Wort: „Die Staaten haben ihren Status in der Union und sie haben keinen andern gesetzlichen Status“ [19].

Dann hat das Schwert entschieden.

So wenig es gestattet ist, ein grosses historisches Ereigniss in eine Rechtsformel aufzulösen, so mochte doch der Vicepräsident der konfederirten Staaten von Amerika im Rückblick auf einen weit zurückreichenden Entwicklungsgang, der in dem Bürgerkrieg und seiner Niederwerfung nur endete, nicht mit Unrecht sagen [20]:

„Die nächste Veranlassung des Krieges war die Sklaverei. Aber sie war nicht die causa causans. Das war die anmassliche Behauptung der federalen Autoritäten, dass die Völker der einzelnen Staaten Bürger der Vereinigten Staaten seien,

[19] Die bezeichneten Ansprachen im Rebellion Record I Doc. pag. 31. 36. 166 und II. Doc. pag. 223. Auch in Aegidi und Klauhold, Staatsarchiv No. 42. 47. 52. 54.

[20] Stephens l. c. I. pag. 29.

dass sie der Bundesregierung Gehorsamspflichten schuldeten als der obersten suveränen Gewalt über das ganze Land, welches in Einer Nation zusammengefasst sei. Der Bürgerkrieg entsprang aus den verschiedenen und sich vollkommen entgegengesetzten Grundanschauungen über die Frage, bei wem die letzte suveräne Gewalt liege und damit über die rechtliche Natur des Staatswesens der Vereinigten Staaten."

Es liegt in der Natur der Sache, dass die politischen Gegensätze, welche sich in dem Verfassungsleben der Vereinigten Staaten entwickelten, auch in der juristischen Theorie ihren Ausdruck fanden[21]. Aber eine auffällige Erscheinung ist es, dass, nachdem der Federalist der Hamilton, Jay und Madison das Wesen der Verfassung als eines obersten Gesetzes und ihre staatsrechtliche Wirksamkeit in glänzenden Erörterungen klar gelegt und in diesem Sinne die Annahme der Verfassung dem amerikanischen Volke empfohlen hatte, trotzdem die kärglichen Erzeugnisse der Rechtswissenschaft in den ersten Jahrzehnten des Bestehens des neuen Staatswesens die entgegengesetzte Auffassung zur Geltung bringen.

Tucker, der 1803 in einem Anhange zu seiner Ausgabe des Blackstone die rechtliche Natur der Unionsverfassung untersuchte, lehrte, dass dieselbe ein Vertrag unter gleichberechtigten Staaten sei, wodurch sie unter einander und mit der Unionsregierung eine vertragsmässige Verbindung eingingen; dass jeder Einzelstaat noch jetzt ein vollkommen unabhängiger und suveräner Staat und berechtigt sei, wenn es die Gelegenheit fordern sollte, die Ausübung der Funktionen der Unionsregierung im vollen Umfange zurückzunehmen. W. Rawle in seinem 1825 erschienenen „View of the

---

[21] Vergleiche R. von Mohl, das Staatsrecht der Ver. Staaten von Nordamerika, in dessen Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. I, pag. 507 ff.

Constitution of the United States" erklärt die Verfassung für einen Vertrag der verbündeten Staaten; die Sezession eines Staates von der Union hängt von dem Willen des Volkes ab; denn die Unionsverfassung sei Gesetz nur als Bestandtheil der Verfassung des einzelnen Staates, welche durch den Willen des Volkes geschaffen ist[22].

James Kent in seinen zuerst 1826 veröffentlichten Kommentaren über das amerikanische Recht kehrte zu der Auffassung zurück, dass die Union Ein nationales Staatswesen und die Gerichte desselben die endgültigen Ausleger der Verfassung seien. Dann hat Joseph Story in den Kommentaren zu der Verfassung der Vereinigten Staaten, die mitten in den Wirren des Tarifstreites zuerst 1833 hervortraten, die Staatenrechts-Theorie vom federalistischen Standpunkte aus einer ausführlichen Kritik unterzogen und in meisterhafter wissenschaftlicher Begründung die Auffassung der Verfassung als des obersten Grundgesetzes zum Ausgangspunkte seiner Erörterungen gemacht. Ihnen sind dann W. A. Duer — Outlines of the U. St. 1833[23] —, T. Walker — Introduction to American Law, 1837,[24] — und aus neuester Zeit T. Farrar — Manual of the constitution[25] — gefolgt.

Erst nach den Werken Kent's und Story's hat das Haupt der Nullifikatoren und Sezessionisten von Südkarolina John C. Calhoun die wissenschaftliche Vertheidigung seines politischen Standpunktes geführt. Sie ist niedergelegt in zwei Abhandlungen: A disquisition on government und A discourse

---

[22] Auch A. de Toqueville — 1834 — meint: „Wenn heute ein einzelner Staat seinen Namen von dem geschlossenen Vertrage zurückziehen wollte, so würde es recht schwer sein, ihm zu beweisen, dass er es nicht thun könne. Die Unionsregierung, wenn sie ihm entgegentreten wollte, würde sich in entscheidender Weise weder auf Gewalt noch auf das Recht stützen können." De la Démocratie en Amérique, 2. partie chap. 10. Oeuvres, II. pag. 352 ff.

[23] 2. ed. Boston 1856.

[24] 5. ed. Boston 1869.

[25] 2. ed. Boston 1869.

on the constitution and government of the U. St., welche nach dem Tode des Verfassers[26] herausgegeben wurden. Auch nach dem Bürgerkriege hat die Staatenrechtsdoktrin noch ihre wissenschaftliche Vertretung gefunden, insbesondere an Stephens[27] und Bledsoe[28].

In der rechtlichen Begründung der Staatenrechtsdoktrin lassen sich zwei Richtungen unterscheiden.

Die eine Richtung glaubt, bewiesen zu haben, was zu beweisen ist, wenn sie darthut, dass die Verfassung der Vereinigten Staaten hervorgegangen ist aus einem freien Vertrage völkerrechtlich gegen einander selbständiger und vollkommen suveräner Staaten. Auf diesen Punkt vereinigt sie alle ihre rechtlichen und historischen Deduktionen. Es ist die herrschende Richtung, der im Wesentlichen einst Tucker und Rawle und jetzt Stephens und Bledsoe angehören.

Die andere Richtung erkennt die Unzulänglichkeit der Beweisführung aus dem vertragsmässigen Entstehungsgrunde an und sucht nach einer tieferen Begründung, welche auch die aktuelle Wirkungskraft der Verfassung in vertragsmässige Beziehungen auflöst. Sie ist hauptsächlich durch Calhoun in scharfsinniger und geistreicher Weise vertreten. Die Lehre Calhouns lässt sich, wenn es auch schwer, vielleicht unmöglich fällt, dieselbe von seinen politischen Grundanschauungen

[26] Works of John C. Calhoun. Vol. I. Columbia, 1851.

[27] Alexander H. Stephens, a constitutional view of the late war. 2. Voll. 1867.

[28] A. T. Bledsoe, Is Davis a traitor or was secession a constitutional right. Baltimore, 1866. — Eine genauere Einsicht in die Literatur über das amerikanische Verfassungsrecht zu gewinnen, gestattete dem Verfasser die Unzulänglichkeit der ihm zugänglichen Bibliotheken nicht. Selbst Tucker und Rawle kennt er nur aus den Auszügen bei Story, Stephens und Bledsoe. Nur dem Namen nach sind ihm aus der neusten Literatur bekannt: Pomeroy, an introduction to the constitutional law of the U. St.; Townsend, an Analysis of the const. of the U. St.; Willis, outlines of the U. St. government; Fowle, a history and analysis of the const. of the U. St.; Spence, the American union, its effect on national character and policy; Brownson, American Republic, its constitution etc.; Paschal, the constitution of the U. St.

über die richtige und einzig dauerhafte Gestaltung der demokratisch-republikanischen Regierungsform loszulösen,[29] in den folgenden Sätzen zusammenfassen.

Mit der Losreissung der nordamerikanischen Kolonien von England entstand eine Reihe unabhängiger Staaten, dergestalt dass die politische Suveränetät dem Volke jedes einzelnen Staates rechtlich zufiel. Die Regierungsgewalt in jedem einzelnen Staate war nur eine Summe delegirter Gewalten, deren ursprünglicher Inhaber das Volk dieses Einzelstaates war. Mit dem vertragsmässigen Zusammentreten der Einzelstaaten zur Union komplizirte sich das Rechtsverhältniss, indem ein Theil der Regierungsgewalt der Unionsregierung aufgetragen wurde, der andere Theil den Regierungen der Einzelstaaten verblieb. Die Unionsverfassung hatte die Aufgabe und die Absicht, die Abgrenzung dieser zweifachen Delegation festzustellen und jeder Regierung in ihrer Sphäre die Rechte und Mittel der Handhabung der ihr delegirten Gewalten zu sichern. Allein die ursprüngliche Zuständigkeit dieser Gewalten, die Suveränetät, blieb davon unberührt — sie gebührt nach wie vor dem Volke jedes Einzelstaates. Dieses bildet die konstituirende, die Verfassung gebende Körperschaft. Ein Gesammtvolk, dem zu seinem Theile gegenüber dem Volke jedes Einzelstaates eine Suveränetät zustünde, ist nicht begründet worden und konnte nicht begründet werden um der Einheit und Untheilbarkeit der Suveränetät willen.

Von diesen Voraussetzungen aus sind alle Folgerungen nothwendige Schlusssätze.

Central- und Partikularregierung stehn nicht im Verhältniss der Ueber- und Unterordnung, sondern in dem der Nebenordnung und vollen Gleichberechtigung. Denn beide leiten

[29] Die Lehre von der concurrent oder constitutional majority im Gegensatz zu der numerical oder absolute majority, ist hauptsächlich in der Abhandlung on government entwickelt. Der Gegensatz fällt im Wesentlichen zusammen mit dem Prinzipe der Interessenvertretung einerseits und dem der numerischen andererseits.

ihre Gewalten aus derselben Quelle, aus der Suveränetät des Volkes jedes Einzelstaates ab.

Die Gehorsamspflicht der Beamten und Bürger der Union gegenüber der Unionsverfassung und den in ihrer Befolgung ergehenden Gesetzen und Amtshandlungen ist allerdings die nämliche, wie die der Bürger und Beamten des Einzelstaates gegen dessen Verfassung, Gesetze und Amtshandlungen. Allein beide leiten ihre Verpflichtung zum Gehorsam nur aus der konstituirenden Gewalt des Volkes des Einzelstaates ab und deshalb ist die Unionsverfassung nicht Verfassung der Gesammtheit und darum der Einzelstaaten, sondern sie ist das übereinstimmende Partikulargesetz aller Einzelstaaten und darum das Gesetz des Ganzen.

Verschieden hiervon ist die Frage nach der rechtsverbindlichen Kraft der Unionsverfassung gegenüber dem Einzelstaat in seiner suveränen Eigenschaft, dessen Träger das suveräne Einzelvolk ist. Dieses hat die ihm ursprünglich zustehenden Gewalten in gleicher Weise an die Central- und Partikularregierung zur Ausübung delegirt — an die erstere nicht kraft einer ihm übergeordneten Autorität oder unter Konstituirung einer solchen, sondern in Kraft und unter einem gegenseitig bindenden Vertrage mit den andern Staaten. Die suveränen Völker der Einzelstaaten stehn in einem völkerrechtlichen Vertragsverhältnisse, wonach sie eine gemeinsame Delegation ihrer Regierungsgewalten zu gemeinschaftlicher Ausübung vorgenommen haben und sie sind vertragsmässig verpflichtet, dieselbe fortdauern zu lassen. Sie haben der Unionsverfassung und der Unionsregierung gegenüber diejenige Rechtsstellung, welche jedem suveränen Staate in einem völkerrechtlichen Verhältnisse zusteht. Die hieraus fliessenden Rechte des Einzelstaates aber sind:

Das Recht der eigenen Auslegung der vertragsmässigen Verpflichtungen, insbesondere über Sinn und Umfang der der Unionsregierung delegirten Gewalten;

das Recht im Streitfalle zu verlangen, dass eine authen-

tische Auslegung der Verfassung auf dem in dieser selbst vorgesehenen Wege der Verfassungsänderung erfolge;

das Recht bis zum Austrage des Streites auf diesem Wege jede der eigenen Auslegung widersprechende Handhabung der Unionsgewalten als rechtsunverbindlich zu betrachten und ihre Durchführung zu verhindern;

das Recht, falls die auf verfassungsmässigem Wege herbeigeführte authentische Interpretation der Verfassung als mit dem Sinne und Geiste des Unionsvertrages unvereinbar erscheint, aus der Union zu scheiden, nicht aber in der Union zu verbleiben und doch die als verfassungswidrig erachteten Beschlüsse und Massregeln der Unionsgewalten fernerhin als nichtig anzufechten.

---

§ 2.

Die Stellung der Frage für das deutsche Reich.

Die Staatenrechts-Doktrin, wie sie sich gegenüber der Unionsverfassung in der politischen Praxis und in der Rechtsliteratur Nordamerikas ausbildete, ist auch auf den Boden des bundesstaatlichen Deutschland verpflanzt worden.

Sie hat ihre Vertretung gefunden in den Debatten des norddeutschen und des deutschen Reichstages, in Anträgen, welche in den Kammern der deutschen Königreiche verhandelt wurden. Sie hat ihre zusammenfassende Begründung in dem Worte gefunden, welches im deutschen Reichstage gesprochen wurde: „Es bleibt unser ganzes öffentliches Recht in den Verträgen basirt und diese Vertragsnatur des öffentlichen Rechtes wird und kann niemals abgeschüttelt werden."

Die Literatur hat in einzelnen Erscheinungen denselben Standpunkt eingenommen.

Einer der ersten Schriftsteller über die norddeutsche Verfassung, von Martitz, ist zu den folgenden Sätzen gelangt:

Da die norddeutschen Regierungen die Bundesverfassung

als Staatsvertrag vereinbart haben, so haben sie sich durch dieselbe gegenseitig ihre Suveränetät und das Staatsgebiet, auf welches dieselbe fundirt ist, garantirt. Ein gewaltsamer Eingriff hierin würde nach Völkerrecht zum Rücktritt vom geschlossenen Vertrage berechtigen. — Die Bundesgewalt hat juristisch nur als von den Einzelstaaten konstituirt zu gelten; sie findet demnach ihre rechtliche Grundlage nur in der Suveränetät der Einzelstaaten. — Die Garantie für Aufrechterhaltung der norddeutschen Bundesverfassung liegt darin, dass sie die rechtliche Natur eines von einer Reihe deutscher Staaten geschlossenen Vertrages trägt. Demnach erhält jede verfassungswidrige Handlung, zu der sich die Bundesgewalt, sei es Bundesrath oder Präsidium selbst, sei es eines ihrer beamteten Organe entschliessen möchte, den Charakter eines Vertragsbruches, berechtigt daher die widerstrebenden Bundesglieder, deren Suveränetät durch die Bundesverfassung nur beschränkt, nicht aufgehoben ist, unzweifelhaft dazu, die völkerrechtlichen Konsequenzen eines solchen zu ziehn. — Der deutsche Bundesstaat erhält die Garantie seines Bestehens in der Sanktion eigenmächtigen Widerstandes [30]. —

Ein lebhafter Schriftenwechsel sodann hat sich über die Frage erhoben, ob dem norddeutschen Bunde eine sog. Kompetenz-Kompetenz d. h. das Recht, seine verfassungsmässigen Kompetenzen auf dem verfassungsmässig vorgeschriebenen Wege der Verfassungsänderung zu erweitern, rechtlich zustünde oder nicht. Diejenigen, die die Frage verneinten, wie Böhlau, Zachariä, G. Meyer stützten ihre Ueberzeugung im Wesentlichen auf den Satz: „dass der formale Entstehungsgrund und Berechtigungstitel des Bundesstaates, wie des Staatenbundes, in dem die Vereinigung begründenden Staatsvertrage der Bundesglieder gegeben ist und dass dieser Vertrag für den Umfang der Zuständig-

[30] von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, 1868, pag. 9. 41. 136. 137.

keiten der sogenannten Bundesgewalt fortdauernd maassgebend ist".

Eng damit verbunden war der andre Streitpunkt über die rechtliche Natur des Einganges der norddeutschen Bundesverfassung. Derselbe wurde von Bähr und G. Meyer[31] als der fortgeltende Vertrag über den Bundesschluss betrachtet. Wichtige Folgerungen mussten sich daraus ergeben für ein vertragsmässiges Verhältniss der Einzelstaaten in Rücksicht auf ihre Bundes-Mitgliedschaft, ihr Gebiet, die Ewigkeit und den Zweck des Bundes. Der Eingang galt als der die Verfassung dominirende Vertrag, zu dem sich die einzelnen Verfassungsartikel nur wie ein Ausführungsgesetz verhielten.

Diese Ansicht ist von G. Meyer[32] auch für die deutsche Reichsverfassung festgehalten worden, sodass sich auch das deutsche Reich über vertragsmässigen Grundlagen erheben würde.

Endlich hat M. Seydel in einer staatsrechtlichen Untersuchung über den Bundesstaatsbegriff[33] die Lehre Calhouns voll und rund, ohne jeden Umschweif und unter sorgfältiger Vermeidung jedes abschwächenden Verbindungsgliedes auf das deutsche Reich und seine Verfassung übertragen. Er hat die Probe dieser Uebertragung in einem diesem Zwecke bestimmten „Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich"[34] gemacht. — —

So verschieden die politischen und sozialen Voraussetzungen, auf Grund deren die Staatenrechtsdoktrin in Nordamerika ihre bedrohlichen Wirkungen entfalten konnte, von denen sind, auf welchen das deutsche Reich aufgebaut ist, so wird doch eine Untersuchung „über die vertragsmässi-

---

[31] Grundzüge des norddeutschen Bundesrechtes, 1868.

[32] Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, 1872.

[33] Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1872, pag. 185 ff.

[34] 1873.

gen Elemente der deutschen Reichsverfassung“ in den geschilderten Vorgängen und Lehren eine Rechtfertigung finden.

Diese Untersuchung begreift zwei verschiedene Bestandtheile von sehr verschiedenem Werthe und von sehr verschiedener rechtlicher Bedeutung in sich.

I. Gehn wir von der Voraussetzung aus, dass die deutsche Reichsverfassung Gesetz und dass die durch sie bestimmten Rechtsverhältnisse lediglich verfassungsmässige oder, anders gesagt, Verhältnisse von staatsrechtlicher Natur seien, so ist damit noch nicht ausgeschlossen:

1. dass einzelne Theile der Verfassungsurkunde nur äusserliche und zufällige Anfügungen an das Verfassungsgesetz sind und dass sie ihrer wesentlichen Natur und Absicht nach als Vertragsinstrumente über ein vertragsmässiges Verhältniss der Einzelstaaten zu einander und zum Reiche zu gelten haben;

2. dass einzelne Rechtsverhältnisse der Einzelstaaten unter einander oder zum Reiche nur neben der Verfassung und neben dem verfassungsmässigen Verhältnisse hergehn, indem die Verfassung die Ermächtigung zur Schliessung solcher Verträge giebt oder den bereits geschlossenen Verträgen eine besondere Anerkennung zollt;

3. dass endlich einzelne Rechtsverhältnisse einzelner der verbündeten Staaten, obwohl ihre Stellung im Organismus des Reiches regelnd und an sich in die allgemeine verfassungmässige Kompetenz des Reiches fallend, doch eine besondere vertragsmässige Verbürgung empfangen haben.

Wir sprechen auch hier von vertragsmässigen Elementen der Reichsverfassung, weil in den beiden ersten Fällen die vorausgesetzten Verträge und vertragsmässigen Rechtsverhältnisse die Verfassung und das verfassungsmässige Verhältniss entweder ergänzen oder doch begrenzen, weil in dem letzten Falle der Vertrag unmittelbar in die Verfassung selbst übergreift.

Unter diesen Gesichtspunkt fallen:

der Eingang der deutschen Reichsverfassung in seiner äussern Stellung zur Verfassungsurkunde,

die Bezugnahmen der Verfassung auf Verträge,

die Verhandlungen und Schlussprotokolle zu den Verfassungsverträgen des norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten.

II. Viel tiefer greifend ist der andere Bestandtheil der Untersuchung, welcher die Frage aufwirft, ob und unter welchen Gesichtspunkten die Reichsverfassung selbst in ihrer Totalität oder doch in wesentlichen Bestandtheilen — und hier würde der Eingang der Reichsverfassung seinem materiellen Gehalte nach wiederum in Betracht kommen — als Vertrag aufgefasst und die dadurch begründeten Rechtsverhältnisse in vertragsmässige Beziehungen der Einzelstaaten zu einander und zum Reiche aufgelöst werden können.

---

§ 3.

Vorfragen über die Natur des Vertrages und das Wesen des Bundesstaates.

Die Beantwortung der Frage, welche den zweiten und wichtigsten Bestandtheil einer Untersuchung über die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung bildet, setzt nothwendig die Verständigung über gewisse Vorfragen, über die Natur des Vertrages und über das Wesen des Bundesstaates voraus.

I. Vertrag.

Der Vertrag ist eine allgemeine, durch die Willensübereinstimmung Mehrer bedingte Form der Entstehung, der Abänderung und der Aufhebung von Rechtsverhältnissen. Seine

Funktion als Entstehungsgrund von Rechtsverhältnissen ist es, die wir hier vorerst in das Auge fassen.

Im Gebiet des Privatrechtes war es ein lange und weit verbreiteter Irrthum, dass der Gattungsbegriff des Vertrages mit einer einzelnen Anwendung desselben, mit dem obligatorischen Vertrage identisch sei und dass mithin aus dem vertragsmässigen Entstehungsgrunde auf die obligatorische Natur des entstandenen Rechtsverhältnisses geschlossen werden dürfe. Der Irrthum schloss sich an die Wahrnehmung an, dass die durch den Vertrag begründeten verschiedenartigen Rechtsverhältnisse vielfach durch einen obligatorischen Vertrag vorbereitet oder von einem solchen begleitet werden oder dass der Vertrag zunächst allerdings ein lediglich obligatorisches Rechtsverhältniss begründet, dessen Erfüllung erst das durch den Vertrag beabsichtigte verschiedenartige Rechtsverhältniss erzeugt. Es ist jetzt allgemein für das Privatrecht anerkannt, dass durch den Vertrag wie obligatorische Rechtsverhältnisse, ebenso dingliche Rechte, dass durch ihn die Ehe und Verhältnisse des Familienrechtes entstehn können. Er ist nicht minder der Entstehungsgrund für privatrechtliche Korporationen dann, wenn es der freie, übereinstimmende Wille der Betheiligten ist, welcher die Organe für eine von der Willensübereinstimmung der Einzelnen verschiedene Willensbildung und die Bedingungen der Rechtsverbindlichkeit derselben für die Mitglieder feststellt. Es ist eine weitere Frage, ob der durch den Vertrag geschaffenen Korporation unter den vom Gesetze vorgezeichneten Voraussetzungen ohne Weiteres auch Wirksamkeit gegen Dritte beigemessen wird oder ob diese einen Spezialakt des Staates zur Voraussetzung hat.

Der Vertrag greift über das Gebiet des Privatrechtes hinaus.

Er kann den juristischen Entstehungsgrund für die dem Staate nachgeordneten, öffentlich-rechtlichen Korporationen und für den Staat selbst abgeben. Er bildet nicht den Rechtfertigungsgrund und nicht den einzig möglichen Entstehungsgrund derselben; ja die sittliche und natürliche Nothwendig-

keit des Staates und der meisten Korporationen des öffentlichen Rechtes lässt nur unter besondern Voraussetzungen einen juristischen Entstehungsgrund überhaupt und speziell den des Vertrages wirksam werden. Aber dass er es sein kann, beweist die Gründung des ersten Neu-England-Staates am Bord der Mayflower, die deutsche Kolonisation weiter Landstriche durch gewillkürte Gemeinden, die Bildung mannigfacher kirchlicher Korporationen; das ist zweifellos für alle Diejenigen, welche die Staatsnatur des Bundesstaates anerkennen. Aber allerdings die innern Rechtsverhältnisse des Staates selbst sind regelmässig und ihrer Natur nach dem Bereiche des Vertrages entzogen. Denn der Begriff des Vertrages selber sagt es aus, dass es die Uebereinstimmung mehrer, an sich selbständiger Willen ist, der die Kraft beigelegt wird, das obwaltende Verhältniss rechtlich zu bestimmen. Die Gleichberechtigung der Vertragschliessenden gegen einander ist damit vorausgesetzt. Der Staat aber als das umfassendste Herrschaftsverhältniss ist berufen einseitig durch seinen Willen die dem Bereiche seiner Herrschaft anheimfallenden Verhältnisse zu ordnen und zu bestimmen. Er steht als solcher und abgesehn von seiner privatrechtlichen Seite als Fiskus niemals als ein Gleichberechtigter Gleichberechtigten gegenüber. Im Verhältniss des Staates zu den Unterthanen werden und können der Vertrag, als Entstehungsgrund, und vertragsmässige, den obligatorischen des Privatrechtes analoge Rechtsverhältnisse nur da hervortreten, wo der Staat die rechtliche Stellung, das subjektiv-öffentliche Recht des Unterthanen als ein seiner Herrschaft überhaupt oder doch seinen einseitigen Beliebungen entzogenes Recht kraft einer besondern und anomalen Rechtsbildung anerkannt hat [35].

---

[35] Z. B. Verträge des Staates mit öffentlichen Korporationen und Standesherrn über ihre Stellung und Wirksamkeit im Staate. Paktirte Verfassungen erzeugten vertragsmässiges Recht zur Zeit des Feudalstaates, dessen anomale Struktur es war, die verschiedenartigsten öffentlichen Rechte den wohlerworbenen Rechten des Privatrechtes gleichzustellen. Im modernen

Der Vertrag gewinnt die nämliche umfassende Bedeutung, wie im Privatrechte, in der allgemeinen Ordnung des Völkerrechtes, in welcher sich die einzelnen Staaten als gleichberechtigte Suveränetäten gegenüberstehn. Aber es ist der nämliche Irrthum, wie im Privatrechte, wenn man die durch völkerrechtliche Verträge begründeten Rechtsverhältnisse lediglich betrachtet als vertragsmässige d. h. als den obligatorischen des Privatrechtes analoge Rechtsverhältnisse, welche sich nur dadurch unterscheiden, dass hier ein vermögensrechtliches dort ein politisches Interesse obwaltet. Der äusserste Punkt wird gebildet durch die rechtliche Möglichkeit, dass durch den völkerrechtlichen Vertrag der eine Staat dem andern einverleibt und damit ein lediglich staatsrechtliches Herrschaftsverhältniss begründet wird. Auf der entgegengesetzten Seite, aber noch ausserhalb eines nur vertragsmässigen Verhältnisses steht es, wenn ein einzelnes Hoheitsrecht von Seiten des einen Staates nicht nur zur Ausübung, sondern zu eigenem Rechte an den andern Staat vertragsmässig abgetreten wird, wie dies bei sog. Staatsservituten der Fall sein kann. Dazwischen liegen durch Vertrag begründete Herrschaftsverhältnisse, welche seit J. J. Moser für den verpflichteten Staat als Halbsuveränetät bezeichnet werden. Dazwischen liegt endlich die rechtliche Möglichkeit, dass sich mehre Staaten durch Vertrag zu einem korporativen Verbande vereinigen, der ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung zwischen der Gesammtheit und den einzelnen Gliederstaaten begründet. —

An der Funktion des Vertrages, Entstehungsgrund verschiedenartiger Rechtsverhältnisse zu sein, kann man noch eine andere und besondere Seite unterscheiden unter dem Gesichtspunkte, dass er zugleich für das zu begründende Rechtsverhältniss die Normen schafft, nach welchen sich die

---

Staate, wo die Rechtsverbindlichkeit auch der paktirten Verfassung der Sanktion des Monarchen entstammt, bedeutet die Paktirung nicht mehr als die rechtlich anerkannte Mitwirkung der zur Vertretung öffentlicher Interessen und Rechte Berufenen an der Willensbildung des Staates, in der Form der Zustimmung zu einer Gesetzesvorlage.

Rechte und Pflichten der daran Betheiligten auseinandersetzen.

Diese Seite tritt da zurück, wo das durch den Vertrag begründete Rechtsverhältniss seine Normirung ausschliesslich empfängt durch das objektive Recht, wie im Privatrecht das Eigenthum, die Ehe, die väterliche Gewalt. Sie tritt selbst zurück in solchen obligatorischen Rechtsverhältnissen, welche sich Zug um Zug oder in einzelnen konkreten Handlungen erfüllen. Sie tritt hervor, wenn das obligatorische Rechtsverhältniss, wie in den verschiedenen Formen der Vergesellschaftung, auf ein dauerndes Verhalten der Betheiligten angelegt ist, dergestalt, dass sich dasselbe nicht in einer bestimmten, übersehbaren Reihe von Handlungen erschöpft, sondern Bestimmungen bedarf, welche die Regelung einer unbestimmten Reihe von Handlungen und der nur möglichen Einwirkung verschiedenartiger Thatumstände zum Gegenstande haben. Hier liegt die Parallele zwischen Vertragsbestimmungen einerseits und Statuten und Gesetzen andererseits nahe. Hier setzt die Meinung ein, dass beide sich nicht ihrer innern Natur nach, sondern durch ihren äussern Entstehungsgrund unterscheiden, kurz dass Vertragsbestimmungen überall die durch Vertrag entstandenen, statutarische und gesetzliche Bestimmungen die durch Statut und Gesetz entstandenen Normen sind.

Auch diese Meinung beruht auf einem Irrthum.

Man mag unter einem gewissen Gesichtspunkte behaupten, dass selbst Vertragsbestimmungen durch Gesetz entstehen. Wir unterscheiden auf dem Gebiete des Privatrechtes absolute und dispositive Gesetze. Wir bezeichnen mit den letztern diejenigen gesetzlichen Vorschriften, die das der Regelung durch Privatwillkür überlassene und durch die erstern abgegrenzte Gebiet der Lebensverhältnisse betreffen. Die Absicht des dispositiven Gesetzes ist es lediglich, die Privatdispositionen da, wo sie fehlen, zu ergänzen, wo sie unzureichend und dunkel sind, zu erläutern und zwar beides nicht als eine die Privatwillkür beherrschende Norm, vielmehr im Sinne und im Interesse der Privatdispositionen. Fussend auf der That-

sache, dass die überall gleiche Natur des Menschen und seiner Beziehungen zur Aussenwelt gewisse Grundrichtungen in seinen rechtlichen Willensbestimmungen erzeugt, stellt das dispositive Gesetz — wenn wir von den einseitigen Rechtsgeschäften hier absehen — typische Vertragsbestimmungen auf, deren Aneignung durch die Privatwillkür der Vertragschliessenden im Zweifel vorausgesetzt wird. Wir würden daher die Bestimmungen der dispositiven Gesetze in jedem konkreten Anwendungsfalle als durch Gesetz entstandene Vertragsbestimmungen bezeichnen können, wenn nicht bei denselben gleichzeitig ein Moment der Ordnung im öffentlichen Interesse obwaltete, welches in der vorausgesetzten Absicht der Privatwillkür nicht vollkommen aufgeht und die vermittelnde Bezeichnung der dispositiven gesetzlichen Bestimmungen rechtfertigt.

Auf der andern Seite steht es, wenn durch den Vertrag der Betheiligten eine juristische Person entsteht[36]. Geschieht dies, alsdann gewinnen die vertragsmässigen Bestimmungen, welche als solche nur für die einzelnen Vertragschliessenden Bindekraft besitzen, Bedeutung für eine von ihnen verschiedene Rechtspersönlichkeit. Diese Rechtspersönlichkeit gewinnt rechtliche Wirksamkeit gegenüber ihren Mitgliedern und gegenüber Dritten nur dadurch, dass sie die Vertragsbestimmungen als ihre eigenen und von ihr selbst gewollten Willensbestimmungen anerkennt und dieselben zur Richtschnur ihres selbständigen Wollens und Handelns nach Innen und Aussen nimmt. Die sogenannten Grundverträge gelangen damit zu einer von den vertragsmässigen Beliebungen verschiedenen und deren rechtliche Wirkungskraft überragenden Geltung. Die „Grundverträge" sind mit dem in das Leben Treten der juristischen Person Statuten oder Gesetze; Statuten — seien es einfache oder Verfassungsstatuten —, wenn die

[36] Juristische Person ist hier überall genommen als Gattungsbegriff für die privatrechtlichen, für die dem Staate nachgeordneten öffentlich-rechtlichen Korporationen, für den Staat selbst und für die auf dem Boden des Völkerrechtes erwachsenden Korporationen — im Gegensatz zu den Stiftungen.

Rechtsverbindlichkeit derselben auf der Ermächtigung oder Anerkennung einer der juristischen Person übergeordneten Rechtsordnung beruht, Gesetze — einfache oder Verfassungsgesetze —, wenn die Rechtsverbindlichkeit derselben ihre Gewähr in den eigenen Rechts- und Machtmitteln der juristischen Person gewinnt[37].

Das tritt am Klarsten dann hervor, wenn die vertragsmässig festgestellten Bestimmungen als Statuten oder Gesetze sich vollkommen loslösen von den Willensbestimmungen der Kontrahenten, dergestalt dass die juristische Person nicht nur das Recht der Beschlüsse innerhalb dieser Normen, sondern auch das Recht gewinnt, die Grundstatuten und Verfassungsgesetze durch ihre eigenen Organe und in einer von der vertragsmässigen Einigung ihrer Mitglieder unabhängigen Willensbildung fortzuentwickeln, zu ändern und aufzuheben. Aber es bleibt die Natur der Statuten und Gesetze auch dann unverändert, wenn dieselben als unwandelbare Abgrenzung gegen die jura singulorum der Mitglieder gewollt sind, deren Schutz und Einhaltung sich die Einzelnen als solche vielleicht über-

---

[37] Hiermit ist die Frage keineswegs entschieden, ob die Statuten der dem Staate nachgeordneten juristischen Personen nur die Ordnung eines einzelnen, wenn auch komplizirten und aus einer Reihe untergeordneter Rechtsverhältnisse zusammengesetzten, Rechtsverhältnisses enthalten oder ob sie auch Rechtssätze erzeugen können, — kurz ob die Autonomie im Staate neben Gewohnheitsrecht und Gesetzgebung eine Rechtsquelle ist. Unter allen Umständen kann eine wahre Autonomie für die dem Staate nachgeordneten juristischen Personen nur auf staatsseitiger Ermächtigung oder Anerkennung beruhen. Ob sie ertheilt sei oder nicht, ist eine durchaus konkrete Frage, bei der es freilich zweifellos ist, dass da, wo öffentlichen Korporationen das Recht zusteht, ihr Steuersystem oder die Angelegenheiten der örtlichen Polizei statutarisch zu ordnen, von einer blossen Ordnung einzelner Rechtsverhältnisse keine Rede sein kann, sondern nur von der Aufstellung von Rechtssätzen, unter denen sich einzelne Rechtsverhältnisse entwickeln. Unter allen Umständen ferner kommt den rechtlichen Bestimmungen der reichsständischen Familien über ihre Familien- und Vermögensverhältnisse der Charakter der Statuten nur dann zu, wenn sie als juristische Personen anerkannt sind. Auch die s. g. Statuten der Stiftungen tragen einen ganz andern rechtlichen Charakter an sich.

dies vertragsmässig zugesichert haben, dergestalt dass in dieser Gestaltung eine Veränderung jener Normen nur im Wege des Vertrages der Betheiligten erfolgen kann.

Die rechtliche Entstehungsform deckt hiernach nicht den Unterschied zwischen Vertragsbestimmungen einerseits und Statuten und Gesetzen andererseits. Beide sind ihrer innern Natur nach verschieden und die Verschiedenheit der Entstehungsform ist auf diese ohne Einfluss.

Statut und Gesetz sind die von einer Gesammtheit als solcher gewollten Normen, sie sind Gemeinwillen. Ihre Rechtsverbindlichkeit ist bedingt durch die Existenz und durch den Umfang eines Herrschaftsverhältnisses, welches rechtliche Anerkennung gefunden hat — Herrschaftsverhältniss genommen in dem Sinne jedes Verhältnisses der Ueber- und Unterordnung, der organischen Gliederung zu einer Gesammtheit.

Vertragsbestimmungen dagegen sind Normen, welche von mehreren einzelnen Personen als solchen, zwar übereinstimmend aber in ihrer rechtlichen Gleichstellung gegen einander gewollt sind. Ihre Rechtsverbindlichkeit kann sich nur auf solche Lebensverhältnisse erstrecken, in welchen dem individuellen Wollen der einzelnen Personen als solcher rechtliche Wirksamkeit beigemessen wird[38].

Nach dem Allen ist ein Schluss von dem vertragsmässigen Entstehungsgrund auf die vertragsmässige (obligatorische) Natur des begründeten Rechtsverhältnisses selbst und der dasselbe bestimmenden Normen nicht statthaft. Die innere Natur derselben wird hiervon unabhängig und selbständig durch die hervortretenden begrifflichen Merkmale bestimmt. Eine Vertragsfreiheit der Parteien, welche die wesentlichen Merkmale eines von einem vertragsmässigen verschiedenartigen Rechtsverhältnisses und einer von der Vertragsbestimmung verschiedenartigen Norm wollen und dieselbe doch als vertragsmässige

[38] Das sind unorganische Lebensverhältnisse oder einzelne durch das positive Recht individualisirte Beziehungen in einem organischen Lebensverhältnisse.

betrachten lassen könnte, ist in jeder Rechtsordnung sei es des Privatrechtes oder des Völkerrechtes ein Unding.

Die Frage nach der vertragsmässigen Natur der Reichsverfassung und des dadurch begründeten rechtlichen Gesammtverhältnisses kann daher nicht durch die Vorfrage gelöst werden, ob ihr rechtlicher Entstehungsgrund Vertrag sei oder ein Anderes, sondern nur durch die Erkennung der wesentlichen Merkmale, welche dem begründeten politischen Gemeinwesen zukommen. Und hieran denn knüpft sich die weitere Vorfrage nach dem Wesen des Bundesstaates.

II. Staatenbund — Bundesstaat.

Trotz aller Verschiedenheit der demokratischen und monarchischen Regierungsform, der Kompetenzen des Bundes und der Einzelstaaten, der Organisation der Centralgewalt und ihrer Behörden bleibt zwischen der politischen Gestaltung Nordamerikas, der Schweiz und Deutschlands eine schlagende Uebereinstimmung. Sie beruht auf der Thatsache, dass in allen drei Ländern politische Gemeinwesen existiren, welche innerhalb eines bestimmten Wirkungskreises nach der Weise von Staaten und nicht blos nach der Weise von Selbstverwaltungskörpern Aufgaben des Staates erfüllen, während über denselben ein politisches Gemeinwesen wiederum für Aufgaben des Staates und wiederum in der Weise eines Staates seine Wirksamkeit entfaltet.

Es wird in allen Unterschieden als wissenschaftliches Bedürfniss hervortreten, für diese übereinstimmenden Erscheinungen einen politischen Musterbegriff aufzustellen.

Nach diesem Musterbegriff haben wir nicht erst zu suchen. Er ist gleichzeitig mit seiner ersten thatsächlichen Gestaltung im modernen Rechtsstaat gefunden worden durch den „Federalist“[39], das unerreichte Muster juristisch-politischer Publizistik. Er ist gebildet worden durch die Abgrenzung des Be-

[39] Insbesondere Nr. 9, 15 und 16 — sämmtliche von Hamilton —, Nr. 20 — von Hamilton und Madison gemeinschaftlich, nach Angabe der sorgfältigen Ausgabe John C. Hamilton's, Philadelphia, 1871.

griffes des Bundesstaates, wie er konkret in der Unionsverfassung der Vereinigten Staaten hervortrat, gegenüber derjenigen Form der Staatenvereinigung, welche den Confederationsartikeln von 1778 zu Grunde lag, welche wir als Staatenbund zu bezeichnen pflegen und welche gleichmässig dem heutigen Bundesstaat in Nordamerika, der Schweiz und Deutschland voranging.

Der Federalist konnte das Unterscheidungsmerkmal nicht setzen in den verschiedenen Umfang der Kompetenzen, welche der Gesammtheit in dem einen oder andern Falle beigelegt waren. Denn sie waren unter den Konfederationsartikeln und unter der Unionsverfassung fast identisch. Im Wesentlichen ist es nur die Kompetenz zur Regelung des Handels unter den einzelnen Staaten und mit dem Auslande, welche die Union vor der Konfederation auszeichnet. Vielmehr setzte der Federalist das unterscheidende Merkmal darein, dass der Staatenbund lediglich eine Beziehung auf die einzelnen Staaten nahm, der Bundesstaat ein Herrschaftsverhältniss von unmittelbarer Wirksamkeit für die Unterthanen entwickelte und mit selbständigen Macht- und Rechtsmitteln ausrüstete.

In dieser Begriffsbestimmung ist dem Federalisten die Literatur, wenn auch hier und da modifizirend und nach tieferer Begründung suchend, beinahe einstimmig gefolgt — in England durch J. St. Mill und Freemann, in Frankreich durch A. de Toqueville und Laboulaye, in der Schweiz durch Blumer und Rüttimann, in Deutschland, um einige Namen herauszugreifen, durch R. von Mohl, Pfizer und Waitz[40].

1. Es ist unrichtig, obgleich auch hierin die Literatur fast einstimmig dem Federalisten folgt, den Staatenbund aufzulösen in ein lediglich vertragsmässiges Verhältniss der einzelnen Staaten zu einander.

Jeder der drei Staatenbunde, über deren thatsächlicher

[40] Einen ganz eigenen, aber auch juristisch ganz unbrauchbaren Weg ging Vollgraff, Staatenbund, Bundesstaat und Einheitsstaat, Leipzig, 1859.

Erscheinung der Begriff abgezogen worden ist, weist Organe des Wollens und Handelns auf, innerhalb deren für einen bestimmten Kompetenzkreis die Willensbildung sich nicht in der Form des vertragschliessenden Beliebens einzelner Staaten, der vertragsmässigen Zusammensetzung der Einzelwillen, sondern sich vollzieht in der Form von Majoritätsbeschlüssen — der Majoritätsbeschlüsse des Kongresses, der Tagessatzung, der Bundesversammlung. Insofern und insoweit einer solchen Willensbildung die Anerkennung der Rechtsverbindlichkeit gezollt wird und von Rechtswegen gezollt werden muss, insofern und insoweit hat auch eine von den einzelnen Staaten verschiedene Gesammtheit rechtliche Anerkennung gefunden. So stellt nach der Wiener Schluss-Akte von 1820 — Artikel 7 und 10 — die Bundesversammlung, aus den Bevollmächtigten sämmtlicher Bundesglieder gebildet, den Bund in seiner „Gesammtheit" dar und durch die verfassungsmässigen Beschlüsse derselben wird der „Gesammtwille des Bundes" ausgesprochen.

In der That unterscheidet sich erst hierdurch der Staatenbund auch von einer dauernden Staatsallianz oder von einem lediglich vertragsmässigen Gesellschaftsverhältnisse. Ohne diese Unterscheidung würden wir genöthigt sein den deutschen Zollverein mit dem deutschen Bunde, die schweizer Eidgenossenschaft von 1798, die es niemals zur Anerkennung des Majoritätsprinzipes auf ihren Tagessatzungen brachte, mit der Eidgenossenschaft von 1815 juristisch auf ganz gleiche Linie zu stellen.

Auch im Staatenbunde stehen die der Gemeinschaft im verschiedensten Umfange eingeräumten Kompetenzen nicht der Summe der Einzelstaaten als solcher, sondern der Gesammtheit als solcher zu. Die Wiener Schlussakte schreibt ausdrücklich die einschlagenden Befugnisse der „Gesammtheit" zu; die Konfederationsartikel delegiren die Gewalten nicht den united states, sondern überall nur den united states in congress assembled; der schweizer Bundesvertrag von 1815, obgleich in seiner Ausdrucksweise den

Gesichtspunkt des Vertrages am Stärksten betonend, giebt die wichtigsten Rechte der Tagsatzung schlechthin.

Soweit das Gebiet der Majoritätsbeschlüsse und damit die selbständige Rechtssphäre des Staatenbundes reicht, soweit erscheinen auch die Einzelstaaten als Glieder eines politischen Gemeinwesens und damit in einem Verhältniss der Ueber- und Unterordnung.

In Rücksicht auf die Gesammtheit sind diejenigen Bestimmungen, welche grundlegend die Organisation und Kompetenzen des Bundes bestimmen, und die Beschlüsse dieser Organe innerhalb dieser Kompetenzen nicht vertragsmässige Bestimmungen, sondern Verfassung und Gesetze, wenn man will, Grundstatut und Statuten. Denn sie sind die rechtsverbindlichen Regeln für die Gliederung und Thätigkeit eines organischen Ganzen.

Kurz — auch der Staatenbund ist juristische Person.

Als solcher vermag er zu handeln ohne jede unmittelbare Beziehung auf die Einzelstaaten — überall da, wo er als völkerrechtliche Persönlichkeit auftritt. Die Kriegserklärung, der Friedens- und Vertragsschluss mit auswärtigen Staaten bindet ihn als politische Einheit. In seinen äussern Verhältnissen nannte sich der deutsche Bund eine in politischer Einheit verbundene Gesammtmacht[41], obgleich er die völkerrechtliche Persönlichkeit der Einzelstaaten nicht aufhob. Die Konfederationsartikel dagegen sprachen die völkerrechtlichen Befugnisse ausschliesslich dem Bunde zu und selbst die schweizer Eidgenossenschaft von 1815 beliess den Kantonen nur einen genau und eng begrenzten Verkehr mit auswärtigen Staaten.

Aber Mitglieder der juristischen Person sind im Staatenbunde immer nur die einzelnen Staaten als solche. Darum sind nur sie es, die durch die nach Innen gewandten Vorschriften, Beschlüsse und Massregeln als die verpflichteten und berechtigten Subjekte erscheinen. Jede direkte Beziehung

---

[41] W. S. A. a. 2.

zwischen dem Bunde und den Unterthanen, Behörden und Beamten der einzelnen Staaten ist ausgeschlossen. Die Rechte des Bundes werden selbst in der Exekutionsinstanz und auch dann, wenn sie auf ein Rechtsverhältniss innerhalb des einzelnen Staates zielen, nur dadurch wirksam, dass sie durch die Staatsgewalt des Einzelstaates und im Namen desselben zur Vollziehung gelangen. Der Einzelstaat ist in seiner Suveränetät beschränkt gegenüber dem Bunde nicht blos durch ein Vertragsverhältniss, sondern durch ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung, aber diese Suveränetät ist in Beziehung auf die inneren Verhältnisse eine vollkommen unbeschränkte. Die Gehorsamspflicht der Unterthanen, Behörden und Beamten ist eine ausschliessliche gegenüber dem Einzelstaat.

In diesem Sinne ist der Staatenbund eine lediglich völkerrechtliche Korporation.

Gerade darum kann der Staatenbund, ja er muss unter einem bestimmten Gesichtspunkte zugleich ein vertragsmässiges Verhältniss der Einzelstaaten unter einander darstellen.

Er kann es, insofern gewisse Beziehungen und Zwecke allerdings als gemeinschaftliche in dem Bundesvertrage bezeichnet sind, dergestalt aber dass als die in dieser Rücksicht unmittelbar berechtigten und verpflichteten Subjekte die Einzelstaaten als solche anerkannt sind. Diese Beziehungen und Zwecke sind alsdann nothwendig der regelmässigen und organischen Willensbildung der Gesammtheit entzogen und auf die vertragsmässige Einigung der Einzelstaaten gestellt, gleichgültig ob für den Vertragsschluss der Schauplatz in die Organe des Bundes unter dem Erforderniss der Einstimmigkeit verlegt ist oder ob er sich gänzlich ausserhalb derselben vollzieht. So haben in allen Staatenbunden die Einzelstaaten ihre Existenz nicht nur unter den Schutz der Gesammtheit als solcher gestellt, sondern sich dieselbe gegenseitig, von Staat zu Staat, vertragsmässig garantirt.

Der Staatenbund muss eine vertragsmässige Seite dar-

bieten um der besondern Rechtsordnung willen, deren Erscheinung er ist.

Innerhalb des Staates empfängt jede Korporation von dieser ihr übergeordneten, rechtsordnenden Macht Anerkennung und Gewähr. Diese schreibt ihr die Bedingungen vor, unter denen sie nach Innen und Aussen rechtlich wirksam werden kann, als eine von ihren einzelnen Mitgliedern verschiedene und sie beherrschende Gesammtheit und gewährt derselben Schutz gegen Dritte, wie gegen den Ungehorsam ihrer Mitglieder.

Der Staat selbst ist die vollkommene und selbstgenugsame Gemeinschaft, die in sich selbst die Macht- und Rechtsmittel zur Behauptung ihrer Existenz und Wirksamkeit beschliesst.

Der Staatenbund ruht in der Rechtsordnung des Völkerrechtes, welches, obwohl auf einen, alle Staaten um den Preis ihrer Theilnahme an der europäischen Kulturentwicklung beherrschenden Gemeinwillen gegründet, doch die dauernde Gewähr seiner Durchführbarkeit nur in der Anerkennung der theilnehmenden Staaten findet. Ein völkerrechtlicher Vertrag daher, der eine Einigung schafft, welche sich nicht durch eigene Macht- und Rechtsmittel zu behaupten vermag, sondern für ihre ganze nach Innen gewandte Thätigkeit die volle Suveränetät des Staates über seine Unterthanen zur prinzipiellen Voraussetzung seiner Existenz und Wirksamkeit nimmt, findet seine Erfüllung nicht durch das in das Leben Treten dieser Einigung. Vielmehr hat er die dauernde Bedeutung, dass er die nähern Bedingungen feststellt, unter welchen die theilnehmenden Staaten verpflichtet sind, dem geschaffenen Bunde in seiner Wirksamkeit nach Innen und Aussen Anerkennung zu gewähren. Die Bestimmungen, welche unter dem Gesichtspunkte des Verhältnisses der Gesammtheit zu ihren Gliedern eine statutarische Verfassung darstellen und ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung begründen, sie sind gleichzeitig Vertragsbestimmungen, als Bedingungen jener vertragsmässigen Verpflichtung der Einzelstaaten auf Aner-

kennung des so geschaffenen und des so und nicht blos vertragsmässig qualifizirten Bundes[42].

Aus dieser nothwendig vertragsmässigen Seite des Staatenbundes fliessen wichtige Folgesätze.

Obwohl der Staatenbund juristische Person ist, so gehört er doch zu den gewillkürten Gemeinschaften, welche durch den Vertrag ihrer Theilnehmer wiederum aufgelöst werden können. wenn sie auch durch den Ausschluss des einseitigen Rücktrittsrechtes auf die Dauer angelegt sind.

Die Grundgesetze des Staatenbundes, weil sie gleichzeitig Grundverträge sind, können immer nur im Wege der vertragsmässigen Einigung seiner Mitglieder abgeändert werden. Was Grundgesetz oder Grundvertrag bildet, ist freilich lediglich eine Frage des konkreten Falles, wie denn die Konfederationsartikel selbst die Aufnahme neuer Mitglieder durch qualifizirten Majoritätsbeschluss des Kongresses zuliessen.

Auch die Interpretation einer Bestimmung des Grundgesetzes oder Grundvertrages ist an die vertragsmässige Einigung der Einzelstaaten gebunden, gleichgültig ob dieselbe im Allgemeinen erfolgen oder die rechtliche Grundlage eines einzelnen Beschlusses oder einer einzelnen Massregel bilden soll[43].

Jeder Versuch daher eine Abänderung der Grundgesetze sei es direkt oder im Wege der Interpretation durch Majoritätsbeschlüsse zu bewirken oder durchzusetzen, kann von den dissentirenden Mitgliedern als Bruch des Vertrages, auf

---

[42] Für diese Doppelnatur war der Sprachgebrauch des deutschen Bundes, welcher die Bundes- und Schlussakte bald Grundverträge bald Grundgesetze nannte, ganz charakteristisch.

[43] Gerade dies war der Sinn von Art. 17 der Wiener Schlussakte, „wonach der Bundesversammlung keine andere Befugniss zustehen könne, als in Beziehung auf die Anwendung der Grundgesetze den zweifelhaften Sinn dem Bundeszwecke gemäss zu erklären. Würde aber eine solche Erklärung" — also obwohl in Anwendung der Grundgesetze — „eine wirklich neue Gesetzgebung oder Abänderung in den bestehenden Gesetzen zur Folge haben, so könne solche nicht anders als nach den Vorschriften des 13. Art. durch Stimmen-Einhelligkeit bewirkt werden." Aegidi, die Schluss-Acte, pag 269.

welchem die Pflicht zur Anerkennung des Bundes beruht, mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen betrachtet werden[44].

2. Der Bundesstaat hat mit dem Staatenbunde ein Zweifaches gemein.

Auch er ist politische Einheit schlechthin nur als völkerrechtliche Persönlichkeit, im Verhältniss zu auswärtigen Staaten.

Auch er nimmt politische Gemeinwesen zur Voraussetzung, welche nach der Weise von Staaten organisirt und thätig sind. Er setzt darum den Kreis seiner eigenen Thätigkeit und den der Einzelstaaten in möglichst scharf begrenzten rechtlichen Kompetenzen auseinander; er beruft die Einzelstaaten zur Mitwirkung an der Willensbildung der Gesammtheit; er legt ihnen als solchen Rechte und Pflichten gegenüber dieser als solcher auf; er regelt das Verhalten der Einzelstaaten als solcher gegen einander.

Aber der Bundesstaat durchbricht die Suveränetät der verbündeten Staaten, welche der Staatenbund im Verhältniss zu den Staatsbürgern wahrte, indem er sich in direkte Beziehung zu diesen selbst setzt. Er erhebt den Anspruch, dass seine Ordnungen und Massregeln die Staatsbürger unmittelbar und ohne das Dazwischentreten eines Suveränetätsaktes der Einzelstaaten verpflichten und berechtigen; er legt sich das Recht bei und besitzt die Macht einer unmittelbaren Durchführung seiner Befehle, gleichgültig ob er sich zu diesem Zwecke eigene Organe bildet oder ob ihm hierfür die Organe der Einzelstaaten ohne und selbst gegen den Willen der Einzelstaatsgewalt gehorsamspflichtig sind; er betheiligt endlich im konstitutionellen Systeme die Staatsbürger unmittelbar an der Willensbildung der Gesammtheit.

Das Alles kann nur geschehen, indem der Bundesstaat

---

[44] Die Interpretation, welche Preussen dem Artikel 19. der W. S. A. gegenüber dem Bundesbeschlusse vom 14. Juni 1866 gab, war, um Zachariä's Ausdruck zu gebrauchen, nullo jure justificabilis. Aber die Konsequenzen, die es aus der Durchführung eines seiner einseitigen Interpretation des Bundesvertrages entgegengestellten Massregel zog, zog es aus der rechtlichen Natur des Staatenbundes.

aus dem Gesammtzweck, welchen der Einheitsstaat an seinen Bürgern zu erfüllen hat, bestimmte Aufgaben ausscheidet und sich selbst zum Zwecke setzt und indem er die zur Verwirklichung dieser Aufgaben erforderlichen Macht- und Rechtsmittel aus der Gesammtheit der Staatsgewalt, die dem Einheitsstaate über seine Bürger zusteht, als staatliche Hoheitsrechte für sich zu Recht gewinnt und thatsächlich ausübt.

Aus dieser Gestaltung des Bundesstaates folgt mit Nothwendigkeit, dass auch seine Verfassung, insofern und insoweit ihre Bestimmungen eine direkte Beziehung auf die Staatsbürger nehmen, insofern und insoweit sie eine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit für die Unterthanen, einschliesslich der Behörden und Beamten der Einzelstaaten besitzt, durchaus die Natur des Gesetzes hat. Im Verhältniss des Bundesstaates zu den Staatsbürgern und zu den ihm gehorsamspflichtigen Organen der Gesammtheit oder des Einzelstaates kann von einer Auffassung der Verfassung als vertragsmässiger Bestimmungen und von einem durch sie begründeten vertragsmässigen Verhältnisse in keinem Sinne die Rede sein. Hier entfaltet der Bundesstaat das volle Wesen eines Staates und tritt aus der Rechtsordnung des Völkerrechtes als staatsrechtliche Potenz heraus.

Verwickelter ist die Sachlage in Rücksicht auf diejenigen Vorschriften der Verfassung, welche das Verhältniss der Gesammtheit zu den Einzelstaaten als solchen regeln.

Insofern dieselben nur ein negatives Verhalten der Einzelstaaten, welches dem unmittelbaren Rechtsverhältniss des Bundesstaates zu den Unterthanen Anerkennung zollt, fordern, insofern sie den selbständigen Wirkungskreis der Einzelstaaten gegenüber dem der Gesammtheit abgrenzen, ihre Stellung und ihr Verhalten gegen einander im politischen Gesammtorganismus feststellen, sind auch diese Vorschriften, als Willensbestimmungen einer Gesammtheit für ihre organische Gliederung, Thätigkeit und Ordnung, nur Gesetze. Auch sie können unter diesem Gesichtspunkte niemals als vertrags-

mässige Bestimmungen und als Konstituirung eines vertragsmässigen Verhältnisses aufgefasst worden.

Aber damit ist die Frage nicht entschieden, ob eine vertragsmässige Auffassung dieser Vorschriften unter einem andern Gesichtspunkte, wie dies für den Staatenbund um der völkerrechtlichen Rechtsordnung willen, in der er beruhte, nothwendig war, auch für den Bundesstaat gefordert oder doch zulässig sei.

Dieselbe kann sich nicht dahin erstrecken, den Bundesstaat, der zu seiner Behauptung gegenüber den Unterthanen mit eigenen Rechts- und Machtmitteln ausgestattet ist, in seiner Existenz schlechthin und in allen Beziehungen seiner Verfassung nur auf die vertragsmässige, völkerrechtliche Anerkennung der Einzelstaaten zu stützen. Eine solche Ausdehnung könnte nur geschehen um den Preis, den Bundesstaat als staatsrechtliche Potenz überhaupt zu leugnen. Thut man dies nicht, alsdann findet eine vertragsmässige Betrachtungsweise nur unter einer doppelten Voraussetzung Raum.

1) Die Bestimmungen der Verfassung oder doch wesentliche Theile derselben können als die endgültigen Normen in Betracht kommen, welche die Rechtssphäre der Gesammtheit von der Rechtssphäre der Einzelstaaten dergestalt abgrenzen, dass ausserhalb dieser Bestimmungen der Einzelstaat schlechthin als solcher, als losgelöst von jeder Beziehung zur Gesammtheit und damit in völkerrechtlicher Selbständigkeit gegenüber dem Bundesstaate wie gegenüber allen Einzelstaaten erscheint.

2) Dieses Verhältniss kann dadurch verstärkt sein, dass sich die Einzelstaaten ihre Selbständigkeit und individuelle Wirksamkeit, wie sie durch die Verfassung oder doch durch wesentliche Theile derselben festgestellt sind, gegenseitig verbürgt haben. Hier ist die Verfassung umgeben von einem vertragsmässigen Verhältnisse und zwar dergestalt allerdings, dass die Vorschriften der Verfassung neben ihrer Funktion als Willensbestimmungen einer Gesammtheit gleichzeitig als die nähern Bestimmungen dieses Vertragsverhältnisses, als Be-

standtheile dieses Vertrages erscheinen. Kontrahenten zu diesem Vertrage würden aber der regelmässigen Voraussetzung nach nur die Einzelstaaten sein. Der Bund selbst könnte zu seinem Theile vertragsmässiger Garant nur insofern sein, als ein späterer Vertragsakt dieses Inhaltes von ihm mit seinen Mitgliedern nachweislich vorgenommen ist oder als es sich um später aufgenommene Mitglieder handelt. Denn es ist unmöglich, dass der Bund als solcher, der durch den Vertrag seiner ursprünglichen Theilnehmer erst geschaffen wurde, sofort und gleichzeitig Mitkontrahent an dem Vertrage sei.

Das vertragsmässige Element tritt in dem ersten Falle dadurch hervor, dass jede Veränderung in den Verfassungsbestimmungen den Abschluss eines neuen Vertrages des Bundes mit den hierdurch betroffenen Einzelstaaten voraussetzt, in dem zweiten Falle dadurch, dass jede Veränderung der Verfassungsbestimmungen die Veränderung eines bereits geschlossenen Vertrages enthält.

Das Kriterium, unter welchem die aufgeworfene Frage zu lösen ist, welches allein entscheiden kann, ob einer jener beiden Fälle vorliegt, ob eine vertragsmässige Betrachtungsweise der Verfassung oder doch wesentlicher Theile derselben zulässig sei, kann überall nur in dem Nachweise gefunden werden, dass die entsprechenden Aenderungen der Verfassung, unter Abweichung von den regelmässigen Formen der Willensbildung der Gesammtheit, in ihrer Rechtsverbindlichkeit durch die vertragsmässigen Vereinbarungen der betheiligten Kontrahenten bedingt sind oder dass dies nicht der Fall ist.

Man mag zugeben, dass eine Vereinbarung nicht schlechthin ausgeschlossen ist, wodurch sich die an einem vertragsmässigen (obligatorischen) Gesellschaftsverhältniss Betheiligten für gewisse Fälle den Majoritätsbeschlüssen unterwerfen. Allein dies ist eine die Regel durchbrechende Ausnahme, die sich als solche durch ihre scharfe, die Präsumtion des Gegentheiles ausschliessende Fassung und durch das Hervortreten des vertragsmässigen Charakters des Verhältnisses an andern Punkten, wie insbesondere im willkürlichen Rücktrittsrecht

oder in der Schliessung der Mitgliederzahl, darlegen wird und muss. Eine Gemeinschaft, welche auf die Dauer berechnet und wesentliche, in einzelnen konkreten Verhältnissen sich nicht erschöpfende Lebensbedingungen der Betheiligten befasst und welche trotzdem ihre rechtsverbindliche Willensbildung an Organe bindet, die in ihrer Ordnung und Bethätigung auf die Herrschaft des Majoritätsprincipes angelegt sind, muss als ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung aufgefasst werden und schliesst die Voraussetzung eines vertragsmässigen Verhältnisses aus, auch dann wenn es vertragsmässig gewollt d. h. durch Vertrag entstanden ist. Denn geben wir eine solche Herrschaft des Majoritätsprincipes als das unterscheidende Merkmal zwischen einem vertragsmässigen Gesellschafts-Verhältniss und einer rechtlich zum Ganzen gegliederten Gemeinschaft auf, dann steht ein solches überhaupt nirgends fest und wir sind der unbegründbaren und darum auch unwiderleglichen Willkür jedes Konstruktionsversuches der Gemeinschaftsverhältnisse preisgegeben.

Nur unter diesem Kriterium und unter der entwickelten Beschränkung steht der zweite Bestandtheil (§ 2, II.) der Untersuchung über die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung für uns in Frage, vorausgesetzt dass sie das deutsche Reich mit den wesentlichen Merkmalen des Bundesstaates ausstattet.

---

§ 4.

Status causae et controversiae.

Die Beschränkung, welche wir der Frage nach der Vertragsmässigkeit der Verfassung des deutschen Reiches und der dadurch begründeten Rechtsverhältnisse gestellt haben, hat zugestandener Massen die Voraussetzung gemacht, dass der Bundesstaat, in seinem Verhältnisse zu den Unterthanen durch eigene Macht- und Rechtsmittel gehalten, als staatsrechtliche Potenz zur Erscheinung komme.

Diese Erscheinung der staatsrechtlichen Potenz im Bundesstaate und damit die Richtigkeit der Fragstellung wird und muss von denjenigen geleugnet werden, welche die Lehren Calhoun's auf deutschen Boden verpflanzen, und damit sämmtliche der Reichsverfassung entspringende Rechtsverhältnisse in vertragsmässige Verhältnisse der einzelnen Staaten zu einander auflösen.

Wir präzisiren die Sätze, von denen sie ausgehen und stellen ihnen die Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung gegenüber.

Hieraus ergiebt sich der folgende status causae et controversiae.

1. „Die einzelnen Staaten sind der Bund[45].“ Nur ihnen, als vertragsmässig verbündeten Regierungen, gebührt die gemeinsame Ausübung gewisser Hoheitsrechte zu der sie sich verbanden. — Dem gegenüber schreibt die deutsche Reichsverfassung die Kompetenzen, die Rechte und Pflichten ausnahmslos und schlechthin dem Reiche und nicht den verbündeten Regierungen zu, in dem Masse, dass die Kriegsmarine und die Landmacht des Reiches, die Handelsmarine und das Zoll- und Handelsgebiet als einheitliche bezeichnet werden. Sie kennt ein aus den einzelnen Staaten bestehendes Bundesgebiet, ein ganzes Deutschland, sogar ein „gesammtes Gebiet des deutschen Reiches“ für welches das Postwesen und das Telegraphenwesen als „einheitliche Staatsverkehrsanstalten“ eingerichtet und verwaltet werden[46]. Sie spricht von Rechten einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit[47].

2. Die Hoheitsrechte stehen dem Reiche nicht zu eigenem Rechte zu, sondern nur in der Weise rechtlicher Ableitung und Ausübung. Zu eigenem Rechte bleiben auch die dem Reiche übertragenen Hoheitsrechte den einzelnen Suveränen,

[45] Seydel, Commentar, pag. 25, 208. Zeitschrift für Staatswissenschaft Band 28, pag. 229. 230. 240.

[46] R. V. a. 48.

[47] R. V. a. 78 al. 2.

deren jeder alle übrigen Suveräne an der Mitausübung der als Kompetenzen des Reiches bezeichneten Gewalten je in seinem Staate betheiligt hat[48]. — Allein, giebt man zu, dass der abgeleitete Entstehungsgrund des Vertrages für sich allein keinen rechtlichen Schluss auf die Art der Zuständigkeit der übertragenen Rechte gestattet, so enthält die Reichsverfassung auch keine Andeutung darüber, dass dem Reiche die übertragenen Hoheitsrechte zu einem andern Rechte zustehen sollen, als die Hoheitsrechte dem einzelnen Suverän zustehen. Sie schreibt dem Reiche für die im Artikel 4 aufgezählten Angelegenheiten die Beaufsichtigung und Gesetzgebung schlechthin zu[49]. Sie spricht von einer Ausübung der Gesetzgebung nur da[50], wo sie die Massgaben, Wirkungen und Organe feststellt, mit welchen und durch welche die dem Reiche schlechthin zustehende Gesetzgebung ausgeübt werden soll[51]. Vor Allem — die Annahme einer Scheidung zwischen dem Recht selbst und seiner Ausübung wird zur Willkür, wenn sie nicht durch den Nachweis begründet ist, dass das abgeleitete Recht der Ausübung in der Art der Ausübung oder in deren Dauer durch das Recht selbst rechtlich bedingt ist. Die Reichsverfassung kennt ein solches Bedingtsein der Kompetenzen des Reiches an keinem Punkte[52]. Es beruht auf einer Verwechslung des äussern Umfanges und der Art der Zuständigkeit, wenn man dasselbe in dem nicht einmal zutreffenden Satze finden will, dass die dem Reiche zustehenden Kompetenzen gegenüber den Kompetenzen der Einzelstaaten strikt zu interpretiren sind. Es ist einfach unrichtig, dass ein

---

[48] Seydel, in der Zeitschrift pag. 220. 228. 229. Commentar pag. 17. 35.

[49] R. V. a. 35. Das Reich ausschliesslich hat die Gesetzgebung etc.

[50] R. V. a. 2 und 5.

[51] Ganz in dem nämlichen Sinne wie z. B. Art. 62 der preussischen Verfassung vorschreibt: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt."

[52] Umgekehrt aber spricht sie von Kompetenzen der Einzelstaaten, die ihnen „überlassen" bleiben. R. V. a. 36 al 1.

Rechtssatz der Reichsverfassung existirt, welcher bei einer Auflösung des Reiches den Rückfall der übertragenen Rechte an die Einzelstaaten vorschreibt. Denn eine Auflösung des Reiches ist nicht nur nicht vorgesehen, sondern als gegen die Absicht aller an der Gründung des Reiches Betheiligten hingestellt. Sie — wie auch eine theilweise Preisgebung der Reichskompetenzen — könnte unter allen Umständen im Wege Rechtens nur durch ein Verfassungsgesetz geschehen [53], dem keine Massgaben seiner nähern Bestimmungen gesetzt sind. Die Möglichkeit eines Rückfalles der Hoheitsrechte des Reiches an die Einzelstaaten im Falle einer faktischen Auflösung aber beweist für die Art der Zuständigkeit dieser Rechte so wenig, als der Anfall der Suveränetätsrechte an die Landesherrn durch die Auflösung des römischen Reiches deutscher Nation die vorgängige Suveränetät der Landesherrn bewiesen hat.

3. Die Reichsverfassung ist Gesetz nur als Landesgesetz jedes einzelnen Staates, welches gleichmässig in allen Staaten nur kraft ihres Vertrages gilt [54]. — Dem steht die Thatsache gegenüber dass, wie weder die nordamerikanische — sie ist von den Konventionen der Einzelstaaten nur ratifizirt worden — noch die schweizerische Bundes-Verfassung — sie trat in Rechtskraft trotz der Verwerfung durch die Urkantone, Tessin und Appenzell - Innerrhoden —, so auch die deutsche Reichsverfassung in der Geltung, in welcher sie gegenwärtig ausschliesslich steht, in den Formen des Landesgesetzes niemals publizirt worden ist. Die Reichsverfassung ferner hat einen für das Landesgesetz jedes einzelnen Staates unmöglichen Inhalt. Sie bestimmt die Organisation und innere Ordnung des Bundesrathes, welcher nur im Zusammenwirken aller Einzelstaaten besteht, sie schafft einen Reichstag, in welchem das „gesammte Volk“ Vertretung findet, sie ordnet

[53] Wollte Seydel, Commentar, pag. 25, behaupten, dass eine Auflösung des Reiches lediglich durch Vertrag aller Bundesglieder erfolgen könne, so wäre das rein aus der Luft gegriffen.

[54] Seidel in der Zeitschrift pag. 212. 223. Commentar pag. 5. 10. 14.

die Erledigung von Streitigkeiten an, welche zwischen verschiedenen Bundesstaaten entstehen. Von dem Landesgesetze eines Staates kann aber nur soweit die Rede sein, als der rechtlich zu bestimmende Gegenstand in den Herrschaftsbereich des einzelnen Staates fällt. Was darüber hinaus, was die Coexistenz mehrerer Staaten voraussetzt, kann in Folgerichtigkeit dieser Auffassung nur Gegenstand des völkerrechtlichen Vertrages sein, auch dann, wenn dieser nach Landesverfassungsrecht der Zustimmung der Legislatur bedarf. Endlich — die Bestimmungen der Reichsverfassung, insoweit sie ihre Wirksamkeit innerhalb des Einzelstaates entfalten, können nicht als gleichmässiges und übereinstimmendes Landesgesetz aller Einzelstaaten gelten. Es kann nicht Landesgesetz aller übrigen Staaten sein, dass die Hansestädte eine Freihafenstellung einnehmen, es kann nicht Landesgesetz der norddeutschen Staaten sein, dass die süddeutschen Staaten von gewissen Reichskompetenzen eximirt sind, es kann nicht bairisches Landesgesetz sein, dass der Kaiser das Dislokationsrecht in allen übrigen Staaten besitzt. Jene Auffassung führt daher nur zu dem Resultate, dass die Reichsverfassung zum Theil ausschliesslich Vertrag, zum andern Theil auch Landesgesetz sei, aber ein Landesgesetz, welches in den verschiedenen Staaten einen verschiedenen Inhalt hat. Sie hat lediglich den Werth der Behauptung, dass die Reichsverfassung, die im Art. 74 die Verfassung des deutschen Reiches mit der Verfassung des Einzelstaates als gleichwerthig parallelisirt, rechtlich das nicht sein kann, was sie offenbar sein will: ein einheitliches Gesetz für ganz Deutschland.

4. Wenn auch das Reich thatsächlich in eine direkte Beziehung zu den Unterthanen tritt, so ist der juristische Grund der hieraus entstehenden Rechte und Pflichten doch nicht ein der Suveränetät der Einzelstaaten entsprechendes Recht des Reiches über die Unterthanen, sondern lediglich die Unterwerfung derselben unter die Staatssuveränetät[55].

[55] Seydel, Commentar pag. 43.

a. Daher giebt es rechtlich kein Bundesbürgerrecht neben dem Staatsbürgerrecht[56]; das Bundesbürgerrecht ist nur das unter einem gewissen Gesichtspunkt betrachtete Landesbürgerrecht. — Dies, obwohl die Reichsverfassung nicht nur den Angehörigen eines Staates Rechte in den andern Bundesstaaten verbürgt, sondern den „Deutschen" den diplomatischen Schutz des Reiches gegenüber dem Ausland, das Recht Mitglieder des Reichstages als Vertreter des gesammten Volkes zu wählen, das Recht der Beschwerde gegen den eigenen Heimathsstaat zur Entscheidung des Reiches zuspricht; obwohl die Unterscheidung zwischen Reichsangehörigkeit und Staatsangehörigkeit, wie sie § 1 des Reichsgesetzes vom 1. Juni 1870 trifft, unter der gemachten Voraussetzung gerade dann ohne Sinn ist, wenn der Erwerb und Verlust der erstern an den Erwerb und Verlust der letztern geknüpft ist.

b. Daher gelten die Reichsgesetze lediglich als Gesetze des Einzelstaates, zu deren Verkündigung an sich die Bundesstaaten berechtigt und verpflichtet wären, wenn sie nicht vertragsmässig übereingekommen wären, die Verkündigung von Reichswegen geschehen zu lassen um der Verkürzung willen, und damit die strenge Einhaltung der vertragsmässigen Verpflichtung und das gleichzeitige Wirksamwerden der Gesetze gesichert sei[57]. — Dies, obwohl die Reichsverfassung, wenn sie erst das Vorgehen der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen und alsdann die Verkündigung von Reichwegen anordnet, die Annahme einer latenten Identität von Reichsgesetz und Landesgesetz und einer latenten, die Rechtsverbindlichkeit vermittelnden Vertragspflicht der Bundesstaaten grundsätzlich auszuschliessen scheint.

c. Daher hat das Reich ein Exekutionsrecht lediglich gegen die einzelnen Staaten als solche; eine unmittelbare Einwirkung auf die innern Angelegenheit derselben ist ihm verschlossen; ein einfacher Befehl des Reiches an die Behörden

---

[56] Seydel in der Zeitschrift pag. 242 ff. Commentar pag. 43 ff.

[57] Seydel in der Zeitschrift pag. 223. 231, Commentar, pag. 39. 124.

und Unterthanen der Einzelstaaten und die entsprechenden Gehorsamspflichten stehen nicht zu[58]. — Dies, obwohl schon die Reichsverfassung selbst die deutschen Truppen zum unbedingten Gehorsam gegen die Befehle des Kaisers verpflichtet, den Kaiser zur unmittelbaren Abstellung der bei militärischen Inspektionen gefundenen Mängel berechtigt und ihn ermächtigt den Kriegszustand in jedem Theile des Bundesgebietes zu erklären mit allen die Civilverwaltung zur Disposition der Militärbefehlshaber stellenden Wirkungen.

5. Der Bundesrath ist nur das Organ der verbündeten Suveräne und der Kaiser der Repräsentant der verbündeten Suveräne, in deren Namen er zu handeln hat[59]. — Dies, obgleich die Reichsverfassung nur die einzelnen Bevollmächtigten zum Bundesrathe als die ernannten und instruirten Vertreter der Mitglieder des Bundes bezeichnet, den Bundesrath als solchen aber lediglich in den Majoritätsbeschlüssen eines Kollegium wirksam erscheinen lässt; obgleich die Reichsverfassung ferner die Zuständigkeit der zur ausschliesslichen Kompetenz des Kaisers gestellten Rechte an keinem Punkte anders qualifizirt, als die Rechte des Bundesrathes oder die Rechte des Suveräns eines Einzelstaates und den Kaiser nicht anders im Namen des Reiches handeln lässt, als ein Suverän im Namen seines Staates handelt.

§ 5.

Die Rechtspersönlichkeit und der Staatsbegriff im Bundesstaate.

Der status causae et controversiae, wie wir ihn aufgemacht haben, mag noch nicht zu dem Schlusse berechtigen, dass eine Uebertragung der Lehren Calhoun's auf das deutsche Reich und seine Verfassung schlechthin unmöglich sei.

Aber gewiss ist es auf der einen Seite, dass die Ueber-

[58] Seydel, Commentar pag. 136. 243.

[59] Seydel, in der Zeitschrift pag. 236 ff. Commentar pag. 84 ff.

tragung nur um den Preis geschehen kann, den Wortlaut der Verfassung überall nur in einem uneigentlichen Sinne zu nehmen; den Bestimmungen derselben Unterscheidungen beizumessen, denen eine erkennbare juristische Wirkung nicht entspricht; den an die Wirksamkeit des Reiches unmittelbar geknüpften rechtlichen Folgen ein vertragsmässiges, auf die Suveränetät der Einzelstaaten gestütztes Mittelglied um der juristischen Konstruktion willen einzuschieben; den Beweis überall anzutreten, dass die Reichsverfassung das, was sie ihrem Wortlaute nach beabsichtigte, juristisch nicht erreichen konnte; mit dem Allen die thatsächlichen Erscheinungen vom juristischen Standpunkt aus in leeren Schein aufzulösen.

Gewiss ist es auf der andern Seite, dass wir berechtigt werden den Wortlaut der Reichsverfassung in seinem eigentlichen Sinne zu nehmen, Unterscheidungen ohne rechtlich nachweisbare Wirkungen abzuweisen, die unverkennbaren Absichten der Reichsverfassung und die äusserlichen, thatsächlichen Erscheinungen als ein auch juristisch Wirkliches zu betrachten, wenn wir uns entschliessen, das Reich in seiner Gesammtheit als Rechtspersönlichkeit zu fassen, ihm seine Kompetenzen und seine Organe unter dem nämlichen juristischen Verhältnisse zuzuschreiben, unter welchem wir dem Einheitsstaate die seinigen beimessen — kurz das Reich innerhalb seiner Rechtssphäre als staatsrechtliche Potenz anzuerkennen.

Es müssen zwingende Gründe der juristischen Technik sein, welche uns nöthigen diese einfache Konstruktion des Rechtsverhältnisses der andern künstlich verwickelten zu opfern. Und allerdings sind die Gründe, welche als durchschlagend betrachtet worden sind, Gründe, welche die Grundbegriffe alles öffentlichen Rechtes in die Frage verwickeln.

I. An der Spitze steht eine rechtliche Auffassung des Wesens der juristischen Person, welche dieselbe als eine Fiktion betrachtet zu dem Zwecke, um eine einfache juristische Konstruktion gewisser Gemeinschaftsverhältnisse an der Stelle verwickelter juristischer Deduktionen zu gewinnen, welche sie

als ein Gedachtes qualifizirt, dem nur die Methode der juristischen Technik ein künstliches Leben einhaucht, welche sie mit dem Allen als etwas Willkürliches behandelt, dem das objektive Recht nach Gründen der Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit seine Anerkennung zollt oder versagt[60].

Das ist ein schwer begreiflicher Irrthum in doppelter Rücksicht.

Es ist ein Irrthum, weil eine Verkennung der psychologischen und ethischen Natur des Menschen, als eines auf die Ergänzung in der Gemeinschaft angelegten Wesens.

Es ist ein Irrthum, weil eine Verkennung der Aufgabe des Rechtes, welches die für die äussere Welt wirksamen Willensbestimmungen in der Gemeinschaft ordnen soll — eine Ordnung die nicht bestehen kann in der Verleugnung und Unterdrückung solcher, thatsächlich wirksamer Willensbildungen, ohne welche der Mensch und die menschliche Gemeinschaft ihre höchsten und wesentlichsten, sittlichen Funktionen nicht erfüllen können.

Der Gemeinwille als ein Anderes denn der individuelle Wille und denn die zufällig übereinstimmende Summe einer Anzahl individueller Willen ist aber keine Fiktion, kein Gedachtes, kein Willkürliches, sondern eine machtvoll herrschende Thatsache.

Es ist Sache der Psychologie und Ethik, der Anthropologie im weitern Sinn, den Nachweis zu führen, dass die menschliche Natur nicht nur die Fähigkeit, sondern die Nöthigung in sich trägt, sich zu sittlichen Ideen oder Lebenszwecken zu bestimmen, deren mögliche Verwirklichung über die Grenzen individueller Wirksamkeit hinaus liegt. Diese Ideen oder Lebenszwecke sind nicht dem individuellen Willen unter-

[60] Eine kritische Beleuchtung der Literatur bei Zitelmann, Begriff und Wesen der s. g. juristischen Personen. Leipzig, 1873. Die eigene Lösung der Frage scheitert an der grossen Weite des zu Grunde gelegten Prinzipes der Einheit in der Vielheit, obwohl es ganz richtig vermieden wurde, die Stiftung und die Korporation als derselben rechtlichen Kategorie angehörig zu betrachten.

worfen, sondern sie üben umgekehrt eine Herrschaft über das individuelle Wollen und Handeln aus. Sie erzeugen nothwendig einen Gemeinwillen, der sich von der Summe der variablen Einzelwillen als das konstante Wollen einer Gesammtheit abhebt. Denn eine Gesammtheit ist eine in ihrem Wollen einheitlich bestimmte Menschenzahl. Jede Gesammtheit aber drängt dahin, ihr ideelles, abstraktes Dasein zu einer Realität zu erheben. Indem einem einzelnen oder mehreren Individuen oder der Summe der Individuen in ihren mehr oder minder modifizirten Majoritätsbeschlüssen, die Fähigkeit anerkannt wird, den Gemeinwillen darzustellen, indem ihrem Willen unabhängig von der Uebereinstimmung der Einzelwillen die Gemeingültigkeit beigemessen wird, gewinnt die Gesammtheit Organe des Wollens und Handelns. Die Gesammtheit greift damit als ein Aeusserliches auch äusserlich in die Willensverhältnisse ihrer Mitglieder ein, sie konstituirt sich ihnen gegenüber thatsächlich als ein Herrschafts-, als ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung, sie behauptet sich als wollendes und handelndes Wesen auch Dritten gegenüber.

Diesen thatsächlichen Bildungen gegenüber kann sich das Recht nicht willkürlich verhalten. Der Staat, zur Realisirung des Rechtes berufen, mag die in seiner Gesellschaft hervortretenden, verschiedenartigen Gemeinschaften auf ihre sittliche Berechtigung oder Zulässigkeit, auf ihre Dauerhaftigkeit und sachgemässe Struktur hin prüfen, sie danach regeln und, um höherer Zwecke willen, auch unterdrücken. Aber im Gedanken des Rechtes kann nicht ein Lebenszweck als berechtigt anerkannt und die aus seiner Erstrebung sich entwickelnde Gesammtheit als eine nur äusserlich verbundene Summe Einzelner fingirt und damit als eine selbständige Willenspotenz verleugnet werden. Das Recht kann den adäquaten Ausdruck für diese thatsächliche Erscheinung gar nicht anders finden, als indem es die zur Willens- und Handlungsfähigkeit organisirte Gesammtheit als selbständigen Träger von Rechten und Pflichten gelten lässt. Der Satz, dass das Recht sich diesen Bildungen gegenüber in willkürlichen

Konstruktionen verhalten könne, ist eine Zerstörung des Lebensprinzipes des Rechtes und des Grundes auch der individuellen Rechtspersönlichkeit. Denn jenes selbst ist ein Gemeinwille, der sich in den das Recht wollenden und handhabenden Organen einer Gesammtheit realisirt und diese auch ist Rechtspersönlichkeit nur um ihrer thatsächlichen Willenspotenz halber. Nicht ein abstrakt Gedachtes, nicht das äusserliche Aggregat einer Anzahl Menschen, sondern der in Organen des Wollens und Handelns zur Leibhaftigkeit organisirte Gemeinwille ist das natürliche Substrat, welchem das Recht nur Anerkennung zollt und um seiner Idee willen zollen muss, welches dasselbe in seine Ordnung einreiht und um seiner Idee willen einreihen muss.

Die juristische Person zieht sich als eine einheitliche rechtliche Kategorie durch alle unterschiedenen Theile der Rechtsordnung hindurch. Sie bestimmt die ihr entsprechenden Lebenserscheinungen sowohl im Gebiete des Privatrechtes als auch im Gebiete des öffentlichen Rechtes[61]. Keinerlei Grund insbesondere besteht, die Anwendbarkeit dieser rechtlichen Kategorie vom Gebiete des Völkerrechtes, im Verhältniss von Staat zu Staat auszuschliessen. Denn der Staat ist in den Grenzen seiner Lebensbedingungen die nämliche Willenspotenz, wie der einzelne Mensch. Er vermag sich zu einem höhern Lebenszwecke, welcher in seiner Durchführung die Kraft des Individuum übersteigt, so gut zu bestimmen, wie dieser. Er ist der Nöthigung zur Ergänzung der individuellen

[61] Die Kategorie der juristischen Person sagt absolut nichts Anderes aus, als dass die darunter fallende Gemeinschaft ein von ihren Mitgliedern verschiedener, willens- und handlungsfähiger Träger von Rechten und Pflichten ist. Sie sagt absolut Nichts aus über die Natur dieser Rechte und Pflichten. In dieser Rücksicht waltet eine totale Verschiedenheit zwischen den gewillkürten juristischen Personen des Privatrechtes, den dem Staate nachgeordneten öffentlichen Korporationen, dem Staate selbst und den juristischen Personen des Völkerrechtes, die sich nicht zum Staat erheben, ob. Die Einheitlichkeit der Kategorie hat mit Recht Bähr in seinem Rechtsstaat behauptet, die Warnung vor dieser Verwechselung mit Recht Gerber in seinen Grundzügen des deutschen Staatsrechtes — § 1, Note 2 — erhoben.

Unzulänglichkeit in einer höhern Gemeinschaft so gut unterworfen, wie dieser.

Kein der Natur des Rechtes und seiner Technik entspringendes Hinderniss besteht, um dem Bundesstaate oder Staatenbunde juristische Persönlichkeit beizulegen, wie dem einzelnen Staate. Es ist eine thatsächliche Frage, ob ein solcher Bund die Merkmale einer Gesammtheit an sich trägt, ob er mit Organen, welche ihn zu einem von dem der Einzelstaaten unterschiedenen Wollen und Handeln befähigen, ausgerüstet ist, ob die für ihn und seine Mitglieder rechtsverbindlichen Normen die Absicht bekunden, ihn als selbständiges Subjekt von Rechten und Pflichten hinzustellen.

Dass dies aber der Fall sei bei dem deutschen Reiche und seiner Verfassung — soviel hat der von uns aufgemachte status causae et controversiae erwiesen. Und damit besteht von dieser Seite der Betrachtung aus nicht nur kein Hinderniss, sondern die Nöthigung das Reich als Rechtspersönlichkeit in dem nämlichen Sinne aufzufassen, wie den einzelnen Staat.

Wir sind auf keinen Fall berechtigt, das deutsche Reich und seine Verfassung in ihrer Totalität als die Vertragsbestimmung für ein vertragsmässiges Verhältniss der einzelnen Staaten unter einander aufzufassen. Die Frage nach den vertragsmässigen Elementen der deutschen Reichsverfassung kann, wenn überhaupt, nur in der von uns festgestellten Beschränkung aufgeworfen werden.

II. Auch zugegeben, dass wir berechtigt und genöthigt sind, das Reich als ein politisches Gemeinwesen mit selbständiger Rechtspersönlichkeit aufzufassen, so ist damit noch nicht entschieden, ob und in welchem Sinne wir demselben die Natur des Staates beimessen können.

Sagen wir, im nahen Anschlusse an Aristoteles[62], der Staat ist die zum Selbstbewusstsein und damit zur Willens- und Handlungsfähigkeit erhobene vollkommene und selbstgenugsame Lebensgemeinschaft eines Volkes. Vollkommen in dem

[62] Pol. I, 2. III, 9. VII, 8. (Bekker).

Sinne, dass sie von ihrer Aufgabe keinen sittlich geforderten oder doch erlaubten Lebenszweck ausschliesst, welcher nur in und mittels der Gemeinschaft erreicht werden kann. Selbstgenugsam in dem Sinne, dass die Gemeinschaft die Bedingungen ihrer Existenz und Wirksamkeit in sich selber findet, dass ihrem Willen keine andern Schranken gesetzt sind, als die materiellen, welche ihre Idee, und die formellen oder äussern Schranken, welche die Fähigkeit und die in aller Gemeinschaft hervortretende Nothwendigkeit, ihren Willen rechtlich zu bestimmen, erzeugt. Alle Merkmale in dem Sinne, dass der Staat ein organisches Ganzes und zwar ein ethisch-organisches d. h. ein in Willenspotenzen sich gliederndes Ganzes ist.

Dem gegenüber zerreisst die herkömmliche Auffassung des Bundesstaates die in und mittels der Gemeinschaft zu erreichenden Lebensaufgaben in zwei Theile; sie weist die Verwirklichung derselben auf der einen Seite dem Gesammtstaate, auf der andern Seite der Summe der Einzelstaaten zu; sie grenzt den Wirkungskreis beider scharf gegeneinander ab und behauptet, dass jeder von beiden innerhalb seines Wirkungskreises mit voller Selbständigkeit als Staat bestehe.

Es ist augenscheinlich, dass diese Auffassung in einen grellen Widerspruch tritt mit den begrifflichen Merkmalen des Staates, wie sie in allem Wesentlichen trotz der Verschiedenheit ihrer Begründung und ihrer systematischen Ordnung feststehn, mag man sie Vollkommenheit, Selbständigkeit, Selbstgenugsamkeit, Suveränetät, Einheit, das Sein als höchste Gemeinschaft, die Ausstattung mit oberster, höchster, ausschliesslicher Gewalt u. s. w, benennen.

An dem Widerspruche setzt die Lehre Calhoun's ein. Sie behauptet: Es ist logisch unmöglich innerhalb desselben Volkes die Organisation und Aufgaben des Staates an zwei Arten politischer Gemeinwesen mit selbständiger Wirkungskraft zu vertheilen und in diesen Theilen den vollen Begriff des Staates mit dem ihm wesentlichen Merkmal der Suveränetät wiederzufinden. Es ist eine logische Nöthigung den Begriff des Staa-

tes entweder im Gesammtstaate oder in jedem Einzelstaate wiederzufinden. Der Bundesstaat ist entweder ein falscher Ausdruck für den Einheitsstaat, dann sind die Einzelstaaten nicht Staaten. Oder wenn er dies nicht sein soll und sein kann, dann ist der Gesammtstaat kein Staat, sondern nur die Einzelstaaten sind Staaten und der Bundesstaat ist, wie der Staatenbund, nur eine durch die Vertragsfreiheit eigenthümlich modifizirte, vertragsmässige Einigung mehrerer souveräner Staaten.

Allein die scheinbar scharfe und unabweisliche Alternative erschöpft die Fragstellung nicht. Es bleibt für eine Auffassung Raum, welche den Begriff des Staates mit seinen nothwendigen Attributen weder in dem einen noch in dem andern Gemeinwesen noch gleichzeitig in beiden, in ihrer Sonderstellung betrachtet, sucht und findet, sondern nur in dem organischen Miteinander und in dem planmässigen Zusammenwirken beider. Nicht der Einzelstaat, nicht der Gesammtstaat sind Staaten schlechthin, siè sind nur nach der Weise von Staaten organisirte und handelnde politische Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider.

In der That — das Problem des Bundesstaates liegt nicht in der Entscheidung der aufgestellten Alternative. Es liegt für die praktische Politik gleichmässig wie für die wissenschaftliche Konstruktion in der Frage, ob jene Einheit in der Vielheit, welche, weil die über die mögliche Auffassung des Staates als organischen Ganzen entscheidende Voraussetzung, die oberste Voraussetzung für jedes fernere wesentliche Begriffsmerkmal desselben ist, für das Verhältniss des Gesammtstaates zu den Einzelstaaten aufgewiesen werden kann; ob damit im Bundesstaate die geforderte organische Totalität zur Erscheinung kommt.

Die Einheit des Staates ist am Fassbarsten und zugleich am Rohesten dargestellt in der absoluten Monarchie, wenn ein individueller Wille Verfassung und Gesetz, Verordnung und Verfügung erzeugt, wenn die Verwaltung des Staates über den Dienern und Bevollmächtigten des Monarchen zu den orga-

nischen Erscheinungen des Amtes und der Selbstverwaltung noch nicht durchgedrungen ist. Die Einheit des Staates ist um so ideeller oder, sagen wir, abstrakter und das Produkt eines um so verwickelteren Prozesses, je mehr wir uns dem modernen Rechtsstaat nähern. Der Wille des Staates festigt sich in seinen obersten, allgemeinen und grundsätzlichen Bestimmungen zu Verfassung und Gesetz, welche den Suverän selbst binden; an der Bildung dieses Willens werden die Angehörigen des Staates in manigfachen Gliederungen und in verschiedenen Formen betheiligt; die Verwaltung tritt auseinander in eine durch- und übereinander geschichtete Menge von Beamten- und Selbstverwaltungskörpern, denen das Gesetz feste Kompetenzen anweist und die damit in mehr oder minder umfassender Weise zu einem selbständigen Wollen und Handeln berechtigt werden. Aber allerdings alle diese Instanzen des staatlichen Wollens und Handelns werden am letzten Ende auf einen einheitlichen Mittelpunkt bezogen, indem Alles was im Namen des Staates geschieht, geschieht unter der Sanktion, unter dem Befehle oder unter der Ermächtigung des Suveränes, mag dieser der Monarch oder das Volk selbst in solcher Ordnung sein, welche dasselbe zur Erzeugung eines einheitlichen Willens befähigt.

Der Bundesstaat steht hiervon noch weit ab.

Er vermeidet nicht nur nicht das komplizirte Räderwerk, er verdoppelt und vervielfältigt es in dem Nebeneinander des Gesammtstaates und der Einzelstaaten. Er will die Selbständigkeit der Einzelstaaten bis zu dem Grade bewahren, dass sie für die ihnen obliegenden staatlichen Aufgaben nicht nur die Selbständigkeit der Verwaltung, sondern auch die der Gesetzgebung, der letzten Sanktion und Ermächtigung beibehalten. Hier muss die geforderte Einheit, wenn sie überhaupt gefunden werden kann, in äusserster Steigerung ein ideelles oder abstraktes Gepräge an sich tragen. Die zusammenfassende, einigende Kraft wird, um den Ausdruck zu gebrauchen, eine latente sein, die sich zur Aktualität nur umsetzt, wenn es gilt, eine Störung des organischen Zusammen-

wirkens der verschiedenartigen, an der Gesammtaufgabe des Staates arbeitenden Willensmächte zu beseitigen oder ihr vorzubeugen.

Man wird diese Einheit im Bundesstaate zu suchen haben in seiner Organisation, welche überall, wenn auch in verschiedenen Formen, diejenigen, welche die Träger der obersten Gewalt in den Einzelstaaten sind, eine Verbindung eingehn lässt, als deren Glieder sie zugleich die Träger der obersten Gewalt im Gesammtstaate oder doch Theilnehmer daran sind.

Man wird sie zu suchen haben in den Verfassungsgesetzen des Bundesstaates, insofern sie diejenigen Aufgaben des Staates, welche nur durch eine die Einzelstaaten ergänzende Gemeinschaft gelöst werden können, und diejenigen, welche der individualisirenden Behandlung zugänglich und bedürftig sind, scharf sondern und sachgemäss vertheilen, insofern dieselben aber gleichzeitig auch in soweit in die Regierung der Einzelstaaten eingreifen, als nothwendig ist, um diejenige wesentliche Uebereinstimmung in der Auffassung der Staatsaufgaben durch den Gesammtstaat und jeden Einzelstaat, ja in den Formen ihrer Realisirung zu verbürgen, ohne welche die geplante, gegenseitige Ergänzung für die Erreichung des Staatszweckes schlechthin undenkbar ist.

Aber am letzten Ende wird es, wenn die geforderte Einheit nicht vergeblich gesucht werden soll, ein Recht und eine Macht geben müssen, welche diese Anlage der Organisation und der Kompetenzen auf ein Ganzes hin nicht nur wahrt sondern auch gemäss den mit den thatsächlichen Voraussetzungen wechselnden Anforderungen an den Staat und gemäss den wechselnden Auffassungen über die Aufgaben des Staates und über deren Verwirklichungsmittel fortbildet.

Dieses Recht und diese Macht kann der Natur der Sache nach nur bei dem Gesammtstaate liegen.

Damit ist es gesagt, dass die einzelnen Staaten auch in den Sphären, welche ihnen zu selbständiger Gesetzgebung und Verwaltung überlassen sind, nicht schlechthin als selbständig, als losgelöst von jeder Beziehung zum Ganzen betrachtet wer-

den können[63]. Der Gesammtstaat und die Einzelstaaten stehn, jeder in seiner Sphäre, nicht schlechthin im Verhältniss der Nebenordnung. Der Gesammtstaat stellt sich im Verhältniss zu den Einzelstaaten als eine übergreifende Potenz dar, insofern er nicht nur berufen ist, die ihm zur unmittelbaren Verwirklichung überwiesenen Aufgaben als ein Glied des Ganzen zu lösen, sondern zugleich berufen ist, das Ganze selbst zu wahren und als solches fortzubilden.

Das Unterscheidungsmerkmal des Bundesstaates vom Einheitsstaate kann nicht in der Annahme einer nur dem Umfange nach beschränkten Suveränetät der Einzelstaaten neben dem beschränkten Umfange der Suveränetät des Gesammtstaates gefunden werden, sondern nur in einer so losen Gliederung des Ganzen, dass die Einzelstaaten, den Begriff der Selbstverwaltung durchbrechend, nach der Weise eines Staates d. h. zu eigenem Rechte und nach eigenen Gesetzen staatliche Aufgaben vollziehn. Aber auch so vollziehn sie diese Aufgaben nur in den verfassungsmässigen Grenzen und unter den verfassungsmässigen Bedingungen, welche die Einordnung in ein Ganzes erheischen.

Man hat im Bundesstaate den Gesammtstaat einerseits, die Einzelstaaten andererseits und als ein Drittes den Bundesstaat selbst, als die Nebenordnung der beiden ersten in voller Selbständigkeit und darum Aeusserlichkeit unterschieden. Allein hat der Gesammtstaat zugleich die Funktion, die Einzelstaaten einem Ganzen als Glieder einzureihn und diese Gliederung dauernd und fortbildend zu erhalten, so ist um dieser seiner Funktion willen, die ihm neben der unmittelbaren Erfüllung der ihm zugewiesenen Staatsaufgaben obliegt, der Gesammtstaat nicht etwas von dem Bundesstaat Verschiedenes, sondern der Bundesstaat selbst.

---

[63] Waitz, Politik pag. 213: „Ueberall ist der Gesammtstaat selbst nur ein Staat wie die Einzelstaaten, freilich nicht räumlich, aber dem Begriff und Recht nach diesen nebengeordnet". Es ist das der prägnante Ausdruck für die herrschende Lehre.

Unter dieser Auffassung, aber allerdings auch nur unter dieser, finden wir den Begriff des Staates voll und ohne Beraubung seiner wesentlichen Merkmale im Bundesstaate, aber allerdings auch nur in diesem wieder.

Es ist gewiss, dass diese Auffassung nicht nur mit der vertragsmässigen Auffassung der Reichsverfassung und des dadurch erzeugten Gesammt-Rechtsverhältnisses nach den Lehren Calhoun's unvereinbar ist, sondern dass sie schon dann als unrichtig zurückgewiesen werden müsste, wenn wir vertragsmässige Elemente auch nur in dem Umfange nachweisen müssten, in welchem wir die Frage um der Untersuchung willen gestellt haben.

Müssten wir zur vollen Bejahung der Frage gelangen, dann werden wir im deutschen Reiche noch immer nicht ein rein vertragsmässiges Rechtsverhältniss der Einzelstaaten erkennen, aber wir werden eine schwere Wahl haben.

Wir könnten vielleicht im deutschen Reiche eine eigenthümlich gewandte völkerrechtliche Korporation erblicken und dasselbe damit dem Staatenbunde annähern.

Oder wir müssten uns entschliessen, dem Begriffe des Staates, wie herkömmlich, in Anwendung auf den Bundesstaat eine Erweiterung zu geben, die ihn wesentlicher Merkmale beraubt und darum wissenschaftlich werthlos macht.

Oder wir könnten uns an dem Versuche betheiligen [64], den Begriff des Staates als den Musterbegriff aller politischen Wissenschaften, als der er bisher galt, aufzugeben und ihn mit irgend einem andern um der erforderlichen Konstruktion willen zu vertauschen.

Der Verlauf der Untersuchung mag entscheiden.

---

[64] Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen pag 2 ff.

Zweites Kapitel.

Die Entstehung des deutschen Reiches.

§ 6.

Wir erkennen an, dass der juristische Entstehungsgrund eines Rechtsverhältnisses und einer Rechtsnorm über die innere Natur derselben nicht entscheidet. Wir erkennen insbesondere an, dass ein Bund mehrer, bisher suveräner Staaten, welcher die wesentlichen Merkmale des Bundesstaates an sich trägt, sich auch dann nicht in ausschliesslich vertragsmässige Beziehungen der Einzelstaaten auflösen und seine Verfassung ausschliesslich als Vertragsinstrument auffassen lässt, wenn dieselben durch völkerrechtlichen Vertrag entstanden sind. Nichts desto weniger wird bei der Frage, ob die wesentlichen Merkmale eines Bundesstaates von den Betheiligten gewollt sind, sowie bei der andern Frage, ob und inwieweit auch der gewollte Bundesstaat und seine Verfassung mit vertragsmässigen Elementen durchsetzt sind, der Umstand eine massgebende Bedeutung haben, ob und unter welchen nähern Modalitäten der Bund der Staaten durch völkerrechtlichen Vertrag entstanden ist, ob und inwieweit der geschlossene Vertrag auch nach der Verwirklichung des Bundes noch dauernde rechtliche Wirksamkeit entfaltet.

Unter diesem Gesichtspunkte betrachten wir die Entstehung des deutschen Reiches und zunächst seines Vorgängers, des norddeutschen Bundes.

I. Der norddeutsche Bund.

Den rechtlichen Ausgangspunkt für die Begründung des norddeutschen Bundes bildet der Bündnissvertrag zwischen

den siebzehn norddeutschen Regierungen vom 18. August 1866. Demselben traten bei die beiden Mecklenburg durch den Bündnissvertrag vom 21. August, Reuss ä. L., Meiningen, Königreich Sachsen durch die Friedensverträge mit Preussen vom 26. September, 8. und 21. Oktober 1866 und soviel die Verpflichtung zum Eintritt seines Gebietes nördlich des Mains in ein Bundesverhältniss mit den norddeutschen Staaten betrifft, das Grossherzogthum Hessen durch den Friedensvertrag vom 3. September 1866.

Das Augustbündniss hat einen doppelten Inhalt.

Dasselbe begründet zunächst eine sofort wirksame, aber nur zeitweilige, längstens für ein Jahr gültige Offensiv- und Defensivallianz zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der innern und äussern Sicherheit der vertragschliessenden Staaten unter gegenseitiger Garantie ihres Besitzstandes. Es enthält alsdann die Verpflichtung der vertragschliessenden Staaten längstens innerhalb eines Jahres an die Stelle des Offensiv- und Defensivbündnisses eine „Bundesverfassung", ein „neues Bundesverhältniss", einen „neuen Bund" treten zu lassen und zwar dergestalt:

dass eine Bundesverfassung die Zwecke des vorläufigen Bündnisses definitiv sicherstellen,

dass diese Bundesverfassung die preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 zur Basis nehmen,

dass dieselbe der „Mitwirkung", der „Berathung und Vereinbarung" eines gemeinschaftlich zu berufenden, auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 zu wählenden Parlamentes unterbreitet werden,

dass der dem Parlamente vorzulegende Verfassungsentwurf durch Bevollmächtigte der vertragschliessenden Staaten in Berlin festgestellt werden solle.

Der historische Zusammenhang und der Wortlaut des Vertrages selbst schliesst die Absicht der Vertragschliessenden aus, dass das in Aussicht genommene neue Bundesverhältniss sich erschöpfen sollte in vertragsmässigen Allianz- und Gesellschaftsverhältnissen oder auch nur in den losen

Formen des Staatenbundes, wie sie der bisherige Deutsche Bund aufwies. In scharfer Gegenüberstellung wird das gegenwärtige „Bündniss“ und die in Aussicht genommene „Bundesverfassung“, der „vorstehende Bündnissvertrag“ und das „neue Bundesverhältniss“, der „neue Bund “unterschieden. Und wenn als Basis der zu begründenden Bundesverfassung die Preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 anerkannt sind, welche eine massgebende rechtliche Charakteristik in der Bestimmung empfangen: „Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird — — von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer periodisch zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt; zur Gültigkeit der Beschlüsse ist die Uebereinstimmung der Mehrheit des Bundestages mit der Mehrheit der Volksvertretung erforderlich und ausreichend“ — so konnte es nach der herrschenden Ansicht über die verschiedene Natur des Staatenbundes und Bundesstaates keinem Zweifel unterliegen, dass die Absicht der verbündeten Regierungen auf die Herstellung des Bundesstaates und auf die Vereinbarung einer Verfassung in diesem Sinne ging.

Vor allen Dingen ergiebt sich aus dem Bündnissvertrage, dass alle folgenden, auf die Entstehung des norddeutschen Bundes gerichteten Verhandlungen nur den Zweck haben konnten und thatsächlich hatten, die unter den norddeutschen Regierungen vertragsmässig feststehende Verpflichtung zur Begründung eines neuen Bundes, einer Bundesverfassung zur Ausführung zu bringen. Nur unter diesem Gesichtspunkte erklärt sich die Eigenthümlichkeit dieser Verhandlungen.

Nachdem die preussische Regierung am 15. Dezbr. 1866 den Entwurf einer Bundesverfassung den nach Massgabe des Bündnissvertrages in Berlin versammelten Bevollmächtigten der 22 verbündeten Regierungen vorgelegt hatte, wurde derselbe in einer Reihe vertraulicher und in drei förmlichen Sitzungen durchberathen. Das Resultat dieser Berathungen, niedergelegt in dem dritten Protokoll vom 7. Februar 1867, ergab keineswegs eine Uebereinstimmung der verbündeten Regierungen, welche zum Abschluss eines auf freier Vereinbarung

beruhenden Vertrages geeignet war. Eine Reihe von Vorbehalten, Voraussetzungen und Auslegungen des Verfassungstextes wurden gemacht, deren Erledigung dahinstand. Eine allseitige Einigung fand nur dahin Statt, dass der aus den Berathungen hervorgegangene Verfassungsentwurf nach Massgabe des Bündnissvertrages vom 18. August 1866 und der Accessionsverträge hierzu insoweit unter den verbündeten Regierungen definitiv festgestellt sei, um denselben solcher Gestalt dem am 24. Februar 1867 zusammentretenden Reichstage vorzulegen. Von dessen Stellung und von dessen Verhandlungen hing es ab, ob die norddeutschen Regierungen auf Grund des Bündnissvertrages vom 18. August 1866 zu dem vertragsmässig vorgesehnen Ziele endgültig gelangten oder nicht.

Es ist vielfach behauptet worden, dass der norddeutsche Reichstag nicht die Funktion einer verfassungsvereinbarenden, sondern nur die einer verfassungsberathenden Versammlung gehabt habe. Das Votum des Reichstages habe mithin, wie schwer auch das politische Gewicht sein mochte, welches dadurch in die Wagschale geworfen wurde, eine unmittelbar rechtliche Wirkung zunächst gar nicht ausgeübt[1]. Man beruft sich hierfür auf den Umstand, dass die im Wege der Partikulargesetzgebung erlassenen Wahlgesetze für den norddeutschen Reichstag demselben eine verschiedene Bedeutung beimessen.

Nur Lübeck spricht von den mit dem Parlamente zu vereinbarenden Grundlagen. Anhalt und Waldeck unterlassen jede nähere Bezeichnung, welche auf die rechtliche Stellung des Reichstages hinweist. Altenburg, die beiden Reuss, Hamburg, Bremen beziehen sich lediglich auf den Bündnissvertrag. Sachsen-Weimar, Braunschweig, Lippe sprechen, wie Art. II. des Bündnissvertrages, von der „Mitwirkung“ des gemeinschaftlich zu berufenden Parlamentes. Das Preussische Wahlgesetz vom 15. Okto-

[1] Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen pag. 57 insbesondere Note 3.

ber 1866 bestimmt in § 1: „Zur Berathung der Verfassung und der Einrichtungen des norddeutschen Bundes soll ein Reichstag gewählt werden“ und dieser Bestimmung hat sich die Mehrzahl der Staaten (Sachsen, Hessen, beide Mecklenburg, Oldenburg, Koburg-Gotha, Meiningen, beide Schwarzburg) angeschlossen[2].

Mit dem Allen ist es in einem bestimmten Sinne unrichtig, dass der norddeutsche Reichstag nur eine verfassungsberathende Funktion gehabt habe.

Der Wortlaut des Augustbündnisses konnte es zweifelhaft lassen, ob der norddeutsche Reichstag in dem Sinne ein verfassungsgebender sein sollte, dass die mit ihm vereinbarte Verfassung unmittelbar gesetzliche Kraft in allen Einzelstaaten gewinnen, ob der Satz: das Bundesgesetz bricht das Landesgesetz, rücksichtlich ihrer anticipirt werden sollte. Es ist selbstverständlich, dass es, um der Vereinbarung zwischen den Regierungen und dem norddeutschen Reichstage eine solche rechtliche Kraft zu verleihen, einer ausdrücklichen Ermächtigung der legislativen Faktoren aller betheiligten Einzelstaaten und zwar in den Formen der Verfassungsänderung bedurft hätte. Diese Ermächtigung ist ausdrücklich in keinem Staate ertheilt, sie ist dagegen nach dem Vorgange Preussens in der Mehrzahl der norddeutschen Staaten ausdrücklich versagt worden. Es stand damit rechtlich fest, dass die zwischen den norddeutschen Regierungen und dem Reichstage vereinbarte Verfassung für ihre gesetzliche Kraft in den Einzelstaaten eine fernere verfassungsmässige Mitwirkung der Einzellegislaturen als Bedingung in sich trug, dass allerdings in diesem Sinne der Reichstag ein verfassungsgebender nicht sei.

Allein aus diesem Verhältniss der zwischen den verbündeten Regierungen und dem Reichstag getroffenen Vereinbarungen zu den Einzellegislaturen ergab sich nicht die Folgerung, dass überhaupt auf eine Vereinbarung zwischen den

[2] Siehe die Wahlgesetze in Glaser, Archiv, Heft II pag. 1 ff.

verbündeten Regierungen und dem Reichstage verzichtet, dass der Reichstag im Verhältniss zu den Regierungen auf eine lediglich berathende Funktion herabgedrückt worden sei. Solange die Bestimmungen des Augustbündnisses über die „Mitwirkung" des Parlamentes, über die Vorlagen des Verfassungsentwurfes zur „Berathung und Vereinbarung" nicht auf vertragsmässigem Wege beseitigt waren, so lange hatte keine Regierung das Recht weder gegenüber den andern Regierungen noch gegenüber den Einzellegislaturen zu verlangen, dass eine Verfassung, welche an irgend einem Punkte die Vereinbarung mit dem Reichstage nicht gesucht oder nicht gefunden hatte, als die im Augustbündniss vorgesehne Verfassung anerkannt werde. Umgekehrt — keine Regierung und keine Einzellegislatur war verpflichtet, eine solche Anerkennung zu leisten[3]. In diesem Sinne blieb der Reichstag nach wie vor, wenn wir nicht sagen wollen ein verfassungsgebender, doch ein verfassungsvereinbarender.

Nur bei dieser Auffassung[4] ist es erklärlich, dass die ver-

---

[3] Die Erklärung des mecklenburgischen Landtages: „dass nunmehr (nach den Beschlüssen des preussischen Landtages) in dem Art. V. des Bündnissvertrages die Worte „und Vereinbarung" bedeutungslos geworden sind" — Staatsarchiv No. 2420 — war eine irrthümliche und sie, wie andere Vorbehalte bei Genehmigung des Bündnissvertrages, wurden im Landtagsabschied als unmassgebliche Wünsche bezeichnet — ib. No. 2421 —.

[4] Obige Auffassung tritt im Kommissionsbericht und in der Debatte des preussischen Abgeordnetenhauses über den Entwurf des Wahlgesetzes für den norddeutschen Bund nicht präzis hervor, aber sie liegt den Aeusserungen Bismarck's, John-Labiau's, des Referenten Twesten zu Grunde (Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses Session 1866—67. pag. 308, 316, 322). Sie ist ganz korrekt ausgesprochen in dem Berichte des Herrenhauses über das Wahlgesetz (Anlagen zu den Sten. Ber. des Herrenhauses 1866—67. No. 17) und ebenso in den Verhandlungen des konstituirenden norddeutschen Reichstages durch Scherer und Twesten (Sten. Ber. pag. 690. 691), von letzterm auch in den Verhandlungen des preussischen Abgeordnetenhauses über Annahme der norddeutschen Bundesverfassung (Mai 1867. Sten. Ber. pag. 24). Vor allen Dingen liegt diese Auffassung der Thronrede vom 24. Februar 1867 zu Grunde in dem Passus: „— Die Gefahren —, welche für die friedliche und gesetzmässige Durchführung des begonnenen Werkes

bündeten Regierungen gleich in der ersten förmlichen Sitzung vom 18. Januar 1867 der Krone Preussen nicht nur das Recht, den Bundesrath und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schliessen, sondern auch das Recht der Auflösung des Reichstages, wie dies in den Artikeln 14 und 26 des Verfassungsentwurfes vorgesehen war, ad hoc übertrugen. Denn hierin lässt sich nur der Gedanke erkennen, dass nach Massgabe des Bündnissvertrages die Begutachtung des Verfassungsentwurfes durch den Reichstag nicht genügt, sondern dass die Vereinbarung mit demselben nothwendig und eben deshalb die zur Herbeiführung einer solchen herkömmlichen konstitutionellen Mittel auch ihm gegenüber bereit sein müssen. Jene Auffassung hat endlich ihren klaren Ausdruck darin gefunden, dass, wie die meisten Publikationspatente[5] in den Einzelstaaten, insbesondere in Preussen und in Mecklenburg, die Bundesverfassung als eine vereinbarte bezeichnen, so das Publikandum König Wilhelm's im Bundesgesetzblatte vom 26. Juli 1867 lautet: „Nachdem die Verfassung des norddeutschen Bundes von Uns, S. M. dem Könige von Sachsen, S. k. H. dem Grossherzoge von Hessen etc. mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart worden, ist dieselbe in dem ganzen Umfange des norddeutschen Bundesgebietes, wie folgt:".

Auf den entwickelten rechtlichen Grundlagen haben die Verhandlungen der verbündeten Regierungen mit dem norddeutschen Reichstag über den vorgelegten Verfassungsentwurf stattgefunden. Als die Beschlüsse des Reichstages in der

---

entstehen könnten, wenn das für die jetzige Vorlage hergestellte Einverständniss der Regierungen für die vom Reichstage begehrten Aenderungen nicht wieder gewonnen würde."

[5] S. dieselben bei Glaser, Archiv, V, 117 ff. Nur Oldenburg und Reuss j. L. haben: „aus der Berathung des Reichstages hervorgegangen", Sachsen: „durch den Reichstag angenommen", Rudolstadt: „nachdem die Verhandlungen mit den zur Berathung berufenen Reichstag zu einer Verständigung geführt haben", Lippe: „Zustimmung", Bremen: „aus den Verhandlungen hervorgegangen."

Schlussabstimmung vom 16. April 1867 ihre Feststellung empfangen hatten, welche tief eingreifende Abänderungen des Regierungsentwurfes aufwies, da unterlag es der pflichtmässigen Prüfung der einzelnen Regierungen, ob sie dem so gestalteten Verfassungsentwurfe die Anerkennung zollen konnten und mussten, dass derselbe in der Folgerichtigkeit derjenigen Rechte und Verbindlichkeiten läge, welche ihnen durch das Augustbündniss erwachsen waren oder ob sie diese Anerkennung innerhalb ihrer vertragsmässigen Rechte und Pflichten verweigern konnten und wollten. Auf Grund nicht einer freien und willkürlichen, sondern auf Grund einer vertragsmässig gebundenen und begrenzten Prüfung, haben die Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen noch am 16. April 1867 den vom Reichstage beschlossenen Verfassungsentwurf einstimmig, ohne Vorbehalte, Voraussetzungen und einseitige Auslegungen, wie sie dereinst dem Regierungsentwurfe von einzelnen Regierungen entgegengestellt waren, angenommen, in dem Sinne also angenommen, in welchem die verbündeten Regierungen einerseits und der Reichstag andererseits übereinstimmten.

Hiernach verblieb den einzelnen norddeutschen Regierungen aus dem Augustbündnisse nur noch die Verpflichtung, die Bedingung der Rechtsgültigkeit der Bundesverfassung zu verwirklichen, welche in der verfassungsmässigen Mitwirkung der Einzellegislaturen bestand.

Es ist unrichtig dieser Mitwirkung die rechtliche Entstehung des Bundes selbst und die rechtliche Gültigkeit der Verfassung als solcher zuzuschreiben.

Auch die Landesvertretungen standen der mit dem Reichstage vereinbarten Verfassung nicht frei und ungebunden gegenüber.

Sie hatten das volle Recht die Rechtsverbindlichkeit des Augustbündnisses mit seinen vorgesehenen, in den Bestand jedes Einzelstaates tief eingreifenden Wirkungen zu prüfen. Aber die Rechtsverbindlichkeit desselben anerkannt — und diese Anerkennung wurde von den Landesvertretungen ent-

weder direkt durch Zustimmung zu dem Bündnissvertrag oder indirekt durch Mitwirkung zu dem Erlasse des Wahlgesetzes für den konstituirenden Reichstag geleistet[6] —, so konnte die fernere Mitwirkung der Landesvertretungen nur eine doppelte rechtliche Bedeutung für sich in Anspruch nehmen.

Zunächst die Bedeutung der Prüfung und Anerkennung, dass die vorgelegte Bundesverfassung nach ihrem Inhalte und nach der Form ihrer Entstehung den durch das Augustbündniss begründeten Pflichten und Rechten entspreche.

Sodann die negative Funktion, diejenigen Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze der Einzelstaaten auf verfassungsmässigem Wege ausser Wirksamkeit zu setzen, welche den in Aussicht genommenen unmittelbaren Wirkungen und Ermächtigungen des norddeutschen Bundes und seiner Verfassung im Wege standen[7].

Die landesverfassungsmässige Mitwirkung der Einzellegislaturen konnte nicht die Bundesverfassung in ihrer Totalität zum Inhalte irgend eines Landesgesetzes machen. Denn dieser Inhalt hatte die Coexistenz mehrer Staaten zur wesentlichen Voraussetzung. Die rechtliche Regelung eines solchen Coexistenzverhältnisses liegt aber über den Bereich des Herrschaftsverhältnisses jedes einzelnen Staates und damit irgend eines Landesgesetzes hinaus. Der norddeutsche Bund und seine Verfassung konnte darum auch nicht durch eine Summe übereinstimmender Partikulargesetze zur thatsächlichen und rechtlichen Existenz gelangen.

Dieselbe hatte vielmehr eine doppelte Voraussetzung.

Es mussten diejenigen Organe des Wollens und Handelns,

[6] Nur Hessen oktroyirte das Wahlgesetz als Nothverordnung. Ohne ständische Zustimmung scheint es nach den Abdrucken bei Glaser, Archiv, Heft 2, auch erlassen zu sein in Anhalt, Reuss ä. und j. L., Schaumburg-Lippe.

[7] Die Schluss-Thronrede vom 27. April 1867 vindizirt den Einzellegislaturen nur die „verfassungsmässige Anerkennung" der Bundesverfassung. Die preussische Thronrede vom 24. Juni 1867 sagt: Durch die Zustimmung des preussischen Landtages zur Errichtung des norddeutschen Bundes sind nunmehr alle Vorbedingungen für die Geltung der Verfassung desselben in Preussen erfüllt."

welche die mit dem Reichstag vereinbarte Bundesverfassung vorgesehen hatte, in das Leben treten.

Der hiermit organisirte Bund musste die Bundesverfassung als seine oberste rechtliche Willensbestimmung sich aneignen und damit, gestützt auf die, durch die Landesgesetze in ihren negativen Funktionen gewährte, rechtliche Möglichkeit, die Bundesverfassung zum obersten Bundesgesetz als solchem, zum rechtsverbindlichen Willen der Gesammtheit als solcher erheben.

Das ist geschehen durch das Publikandum vom 26. Juli 1867, welches der König von Preussen im Namen des Bundes und durch das Bundesgesetzblatt erliess.

Damit ergriff der König von Preussen für sich und seine Nachfolger in der Krone Preussen, wie Recht und Pflicht war, die ihm in der Bundesverfassung übertragenen „Rechte, Befugnisse und Pflichten;" er setzte sich damit in die thatsächliche und rechtliche Lage den Bundesrath und Reichstag zu berufen, den Bundeskanzler zu ernennen, das Erscheinen des Bundesgesetzblattes zu bewirken. Die in der Bundesverfassung vorgesehenen Organe gewannen leibhaftige Wirklichkeit mit der Fähigkeit eingreifenden Wollens und Handelns.

Damit zugleich ward die Bundesverfassung von Bundeswegen verkündigt und gewann diejenige Rechtsverbindlichkeit, welche nach ihrem eigenen Art. 2 jedem Bundesgesetze zusteht und welche ihr auch die Summe der übereinstimmend publizirten Landesgesetze nicht verschaffen konnte.

Erst hiernach hatte der Bündnissvertrag vom 18. August 1866 seine endgültige Erfüllung gefunden. Er erlosch. An seine Stelle trat das „neue Bundesverhältniss", der „neue Bund" in der urkundlichen Form einer „Bundesverfassung."

Fassen wir die rechtlichen Folgerungen aus allen diesen Vorgängen noch einmal zusammen.

Die Verfassung des norddeutschen Bundes ist keinesfalls das unmittelbare Erzeugniss eines frei geschlossenen völkerrechtlichen Vertrages der norddeutschen Staaten, sondern sie ist die Erfüllung vertragsmässiger Verbindlichkeiten, welche

in einem vorhergehenden, völkerrrechtlichen Vertrage, dem Bündnissvertrage vom 18. August 1866 und den Accessionsverträgen zu demselben eingegangen worden waren.

Die Erfüllung dieses Vertrages konnte sich nach seinem Wortlaute und seiner Absicht nach nicht richten auf die Eingehung eines neuen völkerrechtlichen Vertrages oder auch nur auf Schliessung eines Staatenbundes, sondern sie konnte nur in der Gründung eines Bundesstaates mit dessen wesentlichen Merkmalen bestehen.

Der norddeutsche Bundesstaat und seine Verfassung ist nicht entstanden in den Formen eines freien und auf die Entschliessung der Einzelstaaten allein gestellten völkerrechtlichen Vertragsschlusses, sondern in den Formen der konstitutionellen Gesetzgebung durch vertragsmässig ad hoc berufene und vertragsmässig ad hoc legitimirte Organe: Die Versammlung der Regierungsbevollmächtigten, in welcher das Erforderniss der Stimmeneinhelligkeit unbezweifelt herrschte, und den Reichstag des norddeutschen Bundes, für welchen das Prinzip der Stimmenmehrheit und zwar nicht der Staaten sondern der individuellen Stimmen ebenso unbezweifelt anerkannt war[8].

Die aus den legislativen Verhandlungen hervorgegangene Bundesverfassung hatte allerdings zur Voraussetzung ihrer rechtlichen Wirksamkeit die Anerkennung derselben und die Beseitigung der ihrer unmittelbaren Geltung entgegenstehenden landesgesetzlichen Hindernisse durch die Gesetzgebung der Einzelstaaten, allein nach Vollziehung dieser landesgesetz-

---

[8] Art. V. des Bündnissvertrages vom 18. August 1866 lautet: „Zugleich werden sie — die verbündeten Regierungen — Bevollmächtigte nach Berlin senden, um nach Massgabe der Grundzüge vom 10. Juni d. J. den Bundesverfassungs-Entwurf festzustellen, welcher dem Parlament zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden soll. Das Protokoll vom 16. April 1867 lautet: „Die Herren Kommissarien waren einstimmig dahin: den Verfassungs-Entwurf, wie er aus der Schlussberathung hervorgegangen ist, anzunehmen" — eine Ratifikation dieses Beschlusses durch die Staatsregierungen wurde nicht vorbehalten.

lichen Akte ist sie nicht als die Summe übereinstimmender Partikulargesetze, sondern als Gesetz der Gesammtheit in rechtliche Wirksamkeit getreten[9].

II. Das deutsche Reich.

Einen andern Charakter, als die Entstehung des norddeutschen Bundes, trägt die Entstehung des deutschen Reiches an sich.

Die vier süddeutschen Staaten — Hessen, soviel sein Gebiet südlich des Main's betrifft — befanden sich nach dem Jahre 1866 im Besitze ungebundener Suveränetät. Die Bestimmung im Art. V des Prager Friedens vom 23. August 1866 über die nationale Verbindung Süddeutschlands und Norddeutschlands hatte das nicht erfolgte Zusammentreten der süddeutschen Staaten in einen „Verein" zur Voraussetzung. Die Schutz- und Trutzbündnisse zwischen Preussen und den süddeutschen Staaten, der auf Zeit geschlossene Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867, wie hoch man ihre politische Bedeutung anzuschlagen hat, befassten keinerlei rechtliche Verpflichtung zur Fortbildung nach einer bundesstaatlichen Einigung Deutschland's hin. Der Abschluss der deutschen Verfassungsverträge beruhte daher formell und abgesehen von den zwingenden Motiven einer nationalen Politik, auf der vollkommen freien Entschliessung der süddeutschen Staaten.

Der norddeutsche Bund allein hatte die umfassendere Einigung Deutschland's vorgesehen. Der Artikel 79 seiner Verfassung bestimmte: „Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf Vorschlag des Bundespräsidium im Wege der Bundesgesetzgebung." Selbstverständlich war mit dieser Bestimmung nicht eine einseitige

---

[9] Es kann nicht von „Kontrahenten bei der norddeutschen Verfassung" die Rede sein, als welche Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung pag. 21 anführt: Die Fürsten und freien Städte, die Bevölkerungen der einzelnen Staaten, das norddeutsche Volk in seiner Gesammtheit.

Verpflichtung des norddeutschen Bundes gegenüber den süddeutschen Staaten bewirkt. Er war nach Aussen in seinen Entschliessungen so frei und ungebunden, wie die süddeutschen Staaten. Die Verfassungsverträge mit diesen konnten auch seinerseits nur in völkerrechtlichen, vertragsmässigen Formen abgeschlossen werden. Aber in dem innern Verhältniss des norddeutschen Bundes zu seinen einzelnen Gliederstaaten hatte jene Bestimmung die Wirkung, dass der Eintritt der süddeutschen Staaten sich als eine in der Verfassung selbst vorgesehene Fortentwicklung der Verfassung darstellte. Als solche aber hatte sie zu erfolgen nicht durch vertragsmässige, völkerrechtliche Verhandlungen der norddeutschen Einzelstaaten mit den beitretenden Staaten, sondern lediglich in den verfassungsmässigen Formen der Bundes-Gesetzgebung in ihrer Anwendung auf völkerrechtliche Verträge des Bundespräsidium.

Dem gemäss ist verfahren.

Die Verfassungsverträge vom 15., 23. und 25. November, die Verhandlung vom 8. Dezember über den Beitritt Würtemberg's, Baden's nnd Hessen's zu dem bairischen Vertrage und über den Beitritt Baiern's zu den Verträgen der erstern, sowie endlich die Verständigung vom 9. Dezember[10] 1870 über die Bezeichnung „Deutsches Reich" und „Deutscher Kaiser" weisen als vertragschliessende Parteien auf: die süddeutschen Staaten als einzelne, den norddeutschen Bund aber nur als staats- und völkerrechtliche Einheit, vertreten durch sein verfassungsmässiges Organ: das Präsidium. Daran ändert auch nicht, dass unter I. des bairischen Vertrages die „Staaten des norddeutschen Bundes" und das Königreich Bayern einen ewigen Bund schliessen. Denn auch dieser Vertrag ist vom König von Preussen lediglich im Namen des norddeutschen Bundes abgeschlossen; zu einer Vertretung der einzelnen Staaten als solcher im Gegensatz zu ihrer staatlichen Zusam-

[10] Von diesem Tage datirt wenigstens die Vorlage an den norddeutschen Reichstag.

menfassung im norddeutschen Bund war derselbe weder verfassungsmässig berechtigt noch in diesem besondern Fall anderweitig legitimirt. Die verfassungsmässige Genehmigung dieses Vertrages ist ebenso, wie die des badisch-hessischen und würtembergischen Vertrages, ausschliesslich durch die legislativen Organe des norddeutschen Bundes einerseits und der einzelnen süddeutschen Staaten andererseits, seine Ratifikation ausschliesslich vom norddeutschen Bundespräsidium einerseits und den einzelnen süddeutschen Regierungen andererseits erfolgt.

Damit ist jeder Deduktion der Boden entzogen, welche versuchen würde, auf Grund der vertragsmässigen Entstehung des deutschen Reiches und seiner Verfassung nicht ein lediglich verfassungsmässiges, sondern ein vertragsmässiges Verhältniss der einzelnen norddeutschen Staaten als solcher zu den süddeutschen Staaten zu gewinnen[11]. Der vertragsmässige, völkerrechtliche Entstehungsgrund besteht nur im Verhältniss des norddeutschen Bundes als Gesammtheit zu den einzelnen süddeutschen Staaten.

Damit ist aber zugleich über die Absicht und Wirkung der völkerrechtlichen Verfassungsverträge entschieden.

Allerdings bestand die Möglichkeit für den vorliegenden Zweck und unter den obwaltenden ausserordentlichen Umständen von der Existenz des norddeutschen Bundes, seiner Verfassung und speziell ihres Artikel 79 abzusehn und in Folge dessen den Abschluss der Verfassungsverträge den sämmtlichen Einzelstaaten, vielleicht in Verbindung mit einem deutschen Parlamente anheimzugeben. Dann würden sich das deutsche Reich und seine Verfassung als neue, formell

---

[11] Meyer, Erörterungen pag. 62: „Da aber diese Vereinbarungen nicht die Gründung des Bundes, sondern den Eintritt der süddeutschen Staaten in denselben zum Gegenstande gehabt haben, so darf aus dem Umstande, dass die frühern Mitglieder nicht einzeln aufgezählt, sondern unter einen Kollektivbegriff zusammengefasst sind, nicht gefolgert werden, dass nur unter den im Eingang ausdrücklich erwähnten Theilen ein vertragsmässiges Verhältniss existire."

von dem norddeutschen Bunde und seiner Verfassung unabhängige Schöpfungen dargestellt haben. Das ist thatsächlich nicht geschehn. Indem die süddeutschen Staaten den norddeutschen Bund als vertragschliessende Partei annahmen, nahmen sie die Existenz desselben und seiner Verfassung zur Voraussetzung. Danach konnte Absicht und Wirkung der Verfassungsverträge keine andere sein, als der Anschluss oder der Eintritt der süddeutschen Staaten an oder in das bestehende Bundesverhältniss und damit die Ausdehnung seiner Verfassung auf die Beitretenden.

Diesem Grundgedanken entspricht denn auch vollkommen die äusserliche Gestaltung der einzelnen Verfassungsverträge.

Der Vertrag Baden's und Hessen's mit dem norddeutschen Bunde d. d. Versailles 15. November 1870 enthält die „Verfassung des deutschen Bundes", das ist die Verfassung des norddeutschen Bundes mit denjenigen Modifikationen, welche durch die Thatsache des Eintrittes zweier Staaten und durch deren politische Anforderungen geboten waren, und zwar als gesonderte Anlage. Die Verfassung erscheint damit als eine vollkommen selbständige und in sich abgeschlossene Urkunde. Neben und ausserhalb derselben steht das Protokoll der Verhandlung. Dasselbe nimmt in allen seinen Klauseln die gesicherte Existenz der Verfassung zur Voraussetzung. Es bestimmt den Zeitpunkt für die Geltung der Verfassung im Ganzen und einzelner ihrer Theile, es stellt den beabsichtigten Sinn und die Tragweite einzelner Bestimmungen der Verfassung fest, es gewährt endlich den beitretenden Staaten einzelne Zusagen, für welche die erhöhte Bedeutung einer verfassungsmässigen Zusicherung nicht beansprucht wurde.

Ganz den nämlichen Charakter trägt der zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Würtemberg andererseits abgeschlossene Vertrag d. d. Berlin, 28. November 1870 an sich. Der Hauptvertrag bestimmt die volle Anwendung der dem badisch-hessischen Vertrage beigefügten Verfassung auf Würtemberg und stellt diejenigen Mo-

difikationen ihres Textes fest, welche durch den Beitritt bewirkt werden. Neben dem Hauptvertrage und ausserhalb desselben steht zunächst die in einem besondern Instrument redigirte Militärkonvention und sodann wiederum ein besonderes Protokoll, welches, wie die badisch-hessische Verhandlung, die Perfektion der Verfassung voraussetzt und, abgesehn von zwei besondern Zusicherungen an Würtemberg, die nämlichen Zeitbestimmungen, Erläuterungen und Zusagen enthält.

Abweichend von den bisherigen Verfassungsverträgen ist die Gestaltung des bairischen Vertrages d. d. Versailles, 23. November 1870.

Derselbe ist abgeschlossen lediglich zwischen Baiern und dem norddeutschen Bunde. Und wenn er auch den Beitritt Badens und Hessens zum deutschen Bunde bereits anerkennt und den Würtembergs in Aussicht nimmt, so bedurfte es doch zum formellen Abschluss dieser Beitretungen noch der Verhandlung vom 8. Dezember 1870.

Er nimmt eine feierlichere Form an durch die Bezeichnung der Bundeszwecke im Eingange und durch die besondere Formulirung des Bundesschlusses unter I., obgleich beide durch den Eingang der anzunehmenden Verfassungsurkunde gedeckt sind.

Er nimmt ferner unter IV. V. und VI. Zeitbestimmungen für die Geltung der Verfassung und einzelner ihrer Theile, insbesondere auch die Bestimmung, dass diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können, in den Hauptvertrag herüber, während dieselben in den übrigen Verfassungsverträgen in den nebenher gehenden Verhandlungen oder Protokollen ihre Stelle finden.

Aber das Hauptgewicht liegt auch in dem bairischen Vertrage auf der Feststellung der Verfassung des deutschen Bundes, nur dass dieselbe nicht geschieht im Anschluss an den

Text der dem badisch-hessischen Vertrage beigefügten Verfassung, sondern in unmittelbarem Anschluss an den Text der Verfassung des norddeutschen Bundes. Demgemäss werden unter II. diejenigen Modifikationen der norddeutschen Verfassung redigirt, welche allen Bundesgliedern oder doch den drei süddeutschen Staaten gemeinsam sein sollen und es werden alsdann unter III. diejenigen besondern Beschränkungen der so festgestellten Verfassung bezeichnet, welche dieselbe in ihrer Anwendung auf Baiern erleidet.

Neben diesem Hauptvertrage endlich steht das Schlussprotokoll, welches, wie die badisch-hessische Verhandlung und das würtembergische Protokoll, unter der Voraussetzung der festgestellten Verfassung zum Theil die nämlichen zum Theil besondere Erläuterungen, Zusagen und Ausführungsbestimmungen enthält.

Aus dieser Entwicklung und aus dieser äussern Gestaltung der Verfassungsverträge ergiebt sich die Absicht der vertragschliessenden Staaten in unzweideutiger Weise.

Wenn die norddeutsche Bundesverfassung ein Herrschaftsverhältniss der Gesammtheit über die einzelnen Gliederstaaten und deren Bürger begründete, welches sich in einer wahren gesetzgebenden Gewalt, in der Exekutive, in den ausschliesslichen Verwaltungszweigen des Bundes, in dem Bestehen einer Bundesangehörigkeit für die einzelnen Bürger neben ihrer Staatsangehörigkeit darlegte — so konnte die Absicht der Verfassungsverträge nur auf die Gründung des deutschen Bundesstaates gehen.

Wenn die Verfassung des norddeutschen Bundes Gesetz der Gesammtheit war, so war es die Absicht der Verhandlungen zwischen den süddeutschen Staaten und dem norddeutschen Bunde, dieses Gesetz in seiner Erstreckung auf die süddeutschen Staaten und in den hierdurch nothwendigen Aenderungen seines Textes festzustellen und diesen Text des Gesetzes in bestimmter Weise abzuscheiden von solchen Verabredungen, die neben und ausserhalb der Verfassung Geltung

haben sollten — gleichgültig an dieser Stelle, welcher Art die Geltung der Nebenverabredungen sei.

Wenn endlich nach dem Allen die so qualifizirten Verfassungsverträge landesverfassungsmässig die Zustimmung der gesetzgebenden Organe des norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten erforderten, so konnte die rechtliche Bedeutung derselben keine andere sein, als dereinst die Zustimmung der norddeutschen Legislaturen zu der norddeutschen Verfassung. Es konnte die Zustimmung, obgleich sie eine freie und durch vorhergehende vertragsmässige Verpflichtungen des Staates nicht gebundene war, nicht die Wirkung haben, dem erweiterten Bunde einen andern rechtlichen Charakter aufzudrücken, als er für die norddeutschen Staaten besass. Sie konnte insbesondere nicht die Verfassung dieses Bundes in eine Summe übereinstimmender Partikulargesetze auseinanderlegen, sondern nur auf landesverfassungsmässigem Wege die Bedingungen schaffen, unter welchen die Bundesverfassung als Verfassungsgesetz der Gesammtheit auch in den einzelnen süddeutschen Staaten rechtliche Geltung zu erlangen vermochte. Auch hier konnte die Publikation der Bundesverfassung in partikulargesetzlichen Formen nur die negative Funktion der Beseitigung aller entgegenstehenden Bestimmungen der partikularen Verfassungen und Gesetze ausüben.

Zur vollen und endgültigen Klarstellung gelangte dieser Rechtsverhalt durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871, betreffend die Verfassung des deutschen Reiches.

Der bairische Vertrag, welchem in der Verhandlung vom 8. Dezember 1870 auch die andern Staaten beigetreten waren, enthielt die letzte Feststellung des Verfassungstextes mit wesentlichen Veränderungen der beiden andern Verfassungsverträge, aber sie war nicht die ausschliesslich gültige. So waren die besondern verfassungsmässigen Vorbehalte Würtembergs nicht eingerückt; der Eingang der Verfassung, obwohl mit der norddeutschen Verfassung angenommen, hatte keine Redaktion gefunden. Hierzu traten abweichende Fas-

sungen der verschiedenen Texte, so insbesondere rücksichtlich der Formulirung der würtembergischen und bairischen Vorbehalte im Post- und Telegraphenwesen und rücksichtlich des Artikel 80. der Verfassung, der die Erhebung einzelner norddeutscher Gesetze zu Reichsgesetzen zum Gegenstande hatte [12]. Endlich waren die späterhin „vereinbarten Bezeichnungen: „Kaiser" und „Reich" nur an den beiden prägnanten Stellen der Verfassung — im Artikel 11. und im Eingange — eingefügt, während der übrige Text die alte Terminologie befolgte.

Demgemäss hatte das angeführte Gesetz zur Absicht an die Stelle der verschiedenen Vertragsurkunden, insoweit sie die Verfassung feststellten, eine einheitliche, terminologisch in sich übereinstimmende und gemeingültige Redaktion der deutschen Verfassung treten zu lassen.

Das Gesetz welches äusserlich in den Text eines Einführungsgesetzes und in die als selbständige Beilage angefügte „Verfassungsurkunde für das deutsche Reich" zerfällt, ist von dieser Absicht an zwei Punkten abgewichen.

Dasselbe traf eine materielle Aenderung der vertragsmässig vereinbarten Verfassung, indem nach der neuen Verfassungsurkunde der durch den bairischen Vertrag geschaffene Ausschuss des Bundesrathes für die auswärtigen Angelegenheiten ausser aus den Bevollmächtigten von Baiern, Sachsen und Würtemberg, noch aus zwei vom Bundesrath alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten bestehn soll.

Es veränderte sodann die Stellung und damit die formelle Bedeutung der Bestimmung, dass diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bun-

[12] Diese Inkongruenzen machten den Vorbehalt des bairischen Schlussprotokolles — unter XV. — auf Berichtigung des im Hauptvertrage unter II. festgestellten Verfassungstextes nothwendig. Die Berichtigung ist erfolgt durch eine Note des Kanzlers des norddeutschen Bundes an den Freiherrn Pergler von Perglas d. d. Berlin, 28. November 1870.

desstaates abgeändert werden können. Dieselbe stand in den abgeschlossenen Verträgen nicht in dem Texte der Verfassungen, sondern unter den Nebenverabredungen[13]. Durch das Gesetz wurde sie als zweites Alinea des Artikel 78 zum integrirenden Bestandtheil der Verfassung erhoben.

Durch das Gesetz vom 16. April, in dieser seiner Gestaltung, wurden vom Tage seiner rechtsverbindlichen Kraft, dem 4. Mai 1871 ab, in ihrer formellen Gültigkeit die folgenden Akte beseitigt:

1. Die zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen vereinbarte Verfassung des deutschen Reiches, und

2. der Vertrag vom 25. November 1870 über den Beitritt Würtembergs zu dieser Verfassung — beide Vertragsurkunden dergestalt, dass an die Stelle des Einganges und der Artikel 1—79 der in ihnen redigirten Verfassung die „Verfassungsurkunde für das deutsche Reich" trat.

Nur die würtembergische Militärkonvention, auf welche die Schlussbestimmung zum XI. Abschnitt der Verfassung Bezug nimmt, ist nicht ausdrücklich aufgehoben. Ihre Stellung im Verfassungsrechte des deutschen Reiches bedarf einer besonderen Erörterung.

3. Der bairische Vertrag über den Abschluss eines deutschen Verfassungsbündnisses vom 23. November 1870 dergestalt, dass auch hier an die Stelle des Vertrages im Allgemeinen die Verfassungsurkunde für das deutsche Reich trat und dass im Besonderen § 5 unter III., die militärischen Einrichtungen betreffend, nach den Schlussbestimmungen des XI. und XII. Abschnittes als integrirender Theil der Verfassungsurkunde, als derselben wörtlich einverleibt gilt — wie des Näheren nachzuweisen sein wird.

Die formelle Aufhebung aller dieser Vereinbarungen geschah durch ausdrückliche Anordnung des § 1 des Gesetzes. Selbstverständlich aber war damit auch

---

[13] Unter No. 8. der badisch-hessischen Verhandlung, No. 1, g., des würtembergischen Protokolles, No. V. des bairischen Vertrages.

aufgehoben die Verständigung vom 9. Dezember 1870 über die Bezeichnung: Kaiser und Reich und ebenso die Verhandlung vom 8. Dezember 1870 über den Beitritt Würtembergs, Badens und Hessens zu dem bairischen Verfassungsvertrage vom 23. November und über den Beitritt Baierns zu der mit Baden und Hessen vereinbarten Verfassung und zu dem würtembergischen Vertrage vom 25. November. Denn die letztere hatte eine rechtliche Bedeutung nur in Beziehung auf die jetzt aufgehobenen Verträge.

Von allen Verhandlungen der verbündeten Regierungen über die Begründung des deutschen Reiches und seiner Verfassung waren durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871 nur unberührt geblieben:

1. Die Bestimmungen in Artikel 80 der mit Baden und Hessen vereinbarten Verfassung, unter III, § 8 des bairischen Verfassungsvertrages, in Artikel 2, No. 6 des Vertrags mit Würtemberg über die Einführung der im norddeutschen Bunde gültigen Gesetze in diesen Staaten. Aber alle diese Bestimmungen sind, insofern sie die Termine für die Einführung näher bezeichneter norddeutscher Gesetze als Reichsgesetze feststellen, durch Zeitablauf vollkommen erledigt und insofern sie eine fernere Einführung solcher Gesetze noch in Aussicht nehmen konnten, durch das Alinea 3 des § 2 des Gesetzes vom 16. April 1871 gedeckt und ersetzt.

2. Die Bestimmung unter IV. des bairischen Verfassungsvertrages, welche die gemeinschaftlichen Zölle und Verbrauchssteuern für das Jahr 1871 noch der bairischen Staatskasse zu ihrem Theile reservirte. Auch sie ist vollkommen erledigt.

3. Die badisch-hessische Verhandlung vom 15. November 1870 — ausschliesslich der beigefügten Verfassung — und

4. Das würtembergische Protokoll vom 25. November 1870 — beide jedoch mit der Ausnahme, dass die Bestimmung der No. 8 der ersten und der No. 1, g., des zweiten als zweiter Absatz des Artikel 78 zum integrirenden Bestandtheil der

deutschen Verfassungsurkunde erhoben und dadurch ersetzt wurde.

5. Die würtembergische Militärkonvention vom 21./25. November 1870 nebst dem dazu gehörigen Protokolle [14].

6. Das bairische Schlussprotokoll vom 23. Novbr. 1870.

Nur diese letzten vier Vertragsakte (unter 3—6) sind es, welche aus der Summe der über die Gründung des deutschen Reiches geführten vertragsmässigen Verhandlungen noch heute in ihrer ursprünglichen Form und Geltungsart in rechtlicher Wirksamkeit stehn.

Die Verfassung des deutschen Reiches dagegen, wie sie endgültig die dem Reichsgesetze vom 16. April 1871 beigefügte Urkunde enthält, hat gegenwärtig zu ihrem ausschliesslichen rechtlichen Entstehungsgrund ein Gesetz und zwar ein Reichsgesetz, welches lediglich von Reichswegen und nirgends in der Form des Partikulargesetzes publizirt ist.

Die Verfassungsverträge des norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten und ihre partikulargesetzlichen Publikationen haben für die deutsche Reichsverfassung nur noch die Bedeutung motivirender, historischer Thatsachen und den Werth eines wichtigen Materials für ihre Auslegung [15].

Jeder Deduktion ist der Boden entzogen, welche aus der zurückliegenden völkerrechtlichen und vertragsmässigen Entstehungsgeschichte einen zwingenden Schluss auf die rechtliche Natur und Wirksamkeit der Verfassung des deutschen Reiches und des dadurch begründeten Bundesverhältnisses zieht.

Wer die ausschliessliche Natur der deutschen Reichsverfassung als eines Reichsgesetzes leugnet, der muss erweisen, dass das Reichsgesetz vom 16. April 1871 das rechtlich nicht bewirken konnte, was es wollte: nicht die Verfassungsverträge

---

[14] Vorgelesen vom Justizminister von Mittnacht in der Sitzung der würtembergischen Kammer der Abgeordneten vom 19. Dezember 1870 und zum Sitzungsprotokoll gegeben.

[15] Thudichum, in von Holtzendorff's Jahrbuch I, pag. 8.

abändern, sondern das Gesetz an ihre „Stelle treten" lassen. Das heisst, er muss beweisen, dass das Gesetz nichtig sei.

Wer das Reich ausschliesslich als ein Vertragsverhältniss der verbündeten Regierungen auffasst, der muss des Ferneren beweisen, dass ein völkerrechtliches Vertragsverhältniss d. h. ein Verhältniss, welches seinem Begriffe nach die Nebenordnung gleichberechtigter Staaten voraussetzt, seine Regelung empfangen kann durch ein Gesetz d. h. durch eine Norm, deren Rechtsverbindlichkeit ihrem Begriffe nach durch ein Verhältniss der Ueber- und Unterordnung bedingt ist[16].

Was wir im Allgemeinen aus der Natur des Bundesstaates ableiteten, dass seine Verfassung nicht in Vertragsbestimmungen und die durch ihn begründeten Rechtsverhältnisse nicht in vertragsmässige Rechtsverhältnisse der Einzelstaaten zu einander aufgelöst werden könnten, das hat seine konkrete Bestätigung am deutschen Reiche durch die Entstehungsgeschichte seiner Verfassung gefunden. Diese Entstehungsge-

---

[16] Seydel, Commentar pag. 14 sagt: „Eine neue gleichmässige Redaktion der verschiedenen Verfassungsurkunden war... im norddeutschen Bunde nicht nöthig. Indem man aber dieselbe für das Reich vornahm, hat man die Reichsverfassung zu nichts Anderem machen wollen und können, als die norddeutsche Bundesverfassung war, zu nichts Anderem als zum gleichmässigen Landesverfassungsgesetze aller Bundesstaaten. Wir betonen das, weil, wenn Rönne — — sagt: „Die Verfassung ist an die Stelle der Verträge getreten; die bis dahin blos völkerrechtliche Natur des Bundes hat sich zu einer staatsrechtlichen umgestaltet", man etwa dieses Gesetz zum Zeugniss für seine Behauptung anführen könnte. Nichts wäre falscher. Das Vertragsverhältniss besteht nach wie vor fort und ist die Grundlage, auf welcher die Reichsverfassung als Gesetz ruht. Es ist der Vertrag, welcher dem Bunde die Berechtigung ertheilte, das Gesetz vom 16. April 1871 zu erlassen. Dem wäre auch nicht anders, wenn die Reichsverfassung wesentliche Abänderungen vom frühern Rechte enthalten würde. Denn es ist eben Inhalt des Vertrages, dass derselbe in der durch ihn selbst, durch die Verfassung vorgezeichnete Form soll geändert werden können." Zugleich sagt Derselbe a. a. O. pag. 37 ganz richtig: „Das Landesrecht tritt (durch Erlass eines Reichsgesetzes) ausser Kraft materiell und formell d. h. nicht blos soweit es dem Reichsgesetze zuwider läuft, sondern auch soweit es mit ihm übereinstimmt."

schichte ergiebt, auch abgesehn von allgemeinen Erörterungen, dass es sich bei der Aufsuchung der vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung nur darum handeln kann, ob einzelne der Verfassungsurkunde nur äusserlich angefügte Theile oder neben ihr hergehende Verhandlungen als Vertragsinstrumente über vertragsmässige Rechtsverhältnisse ursprünglich gewollt und noch jetzt in Gültigkeit sind, ob Verträge und vertragsmässige in das Bundesverhältniss eingreifende Rechtsverhältnisse durch die Verfassung selbst Anerkennung gefunden haben, ob endlich die Beziehungen der Einzelstaaten zu einander und zum Reiche ausserhalb des Bereiches und der Bestimmungen der Verfassung lediglich völkerrechtliche sind, dergestalt dass jede rechtliche Einwirkung des Reiches auf dieselben durch einen Vertrag bedingt wird.

Drittes Kapitel.

Die einzelnen Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung.

I. Abschnitt.

Der Eingang der deutschen Reichsverfassung.

§ 7.

Unter der Ueberschrift „Verfassung des norddeutschen Bundes“ lautete der Eingang: „S. M. der König von Preussen, S. M. der König von Sachsen — — jeder für den gesammten Umfang ihres Staatsgebietes und S. k. H. der Grossherzog von Hessen und bei Rhein, für die nördlich vom Main belegenen Theile des Grossherzogthums Hessen, schliessen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, so wie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen des Norddeutschen führen und wird nachstehende Verfassung haben“.

Wenn es zur Frage stand, ob die norddeutsche Verfassungsurkunde als nur äusserlich Ganzes zwei Bestandtheile aufwies, deren einer Verfassungsurkunde im engern und technischen Sinne, deren anderer aber Vertragsinstrument war, wenn es damit zur weitern Frage stand, ob das Verfassungsverhältniss des Bundes auf der Grundlage eines dauernden vertragsmässigen Rechtsverhältnisses der einzelnen Staaten unter einander beruhte, so musste zweifellos dieser Eingang die Entscheidung und die Begründung gewähren.

In dieser Absicht ist der Streitpunkt dahin festgestellt worden, ob die Worte des Einganges Thatsachen und Beweggründe in der Weise einer Einleitung zu der nachfolgenden Verfassung erzählen oder ob sie befehlende Vorschriften über Rechte und Pflichten aufstellen, kurz ob dieselben enunciativ oder dispositiv sind[1].

Allein damit ist die Fragstellung nicht erschöpft.

Geht man von der Voraussetzung der dispositiven Beschaffenheit des Einganges aus, so enthält derselbe folgende Vorschriften: die genannten Staatsregierungen sollen in einem ewigen Bunde vereinigt sein, sie sollen dies thun mit ihrem gesammten, gegenwärtig bestehenden Staatsgebiete, Hessen jedoch ausnahmsweise nur mit seinen nördlich des Mains gelegenen Gebietstheilen, sie sollen durch den Bund die festgestellten Zwecke verfolgen und dieser Bund soll einen bestimmten Namen führen und eine bestimmte Verfassung haben.

Der materielle Inhalt dieser Vorschriften kann bestehn bei einer gegensätzlichen Verschiedenheit ihrer formellen Natur.

Die Vorschriften können in der ersten Alternative als Vertrag ein vertragsmässiges Verhältniss begründen. In diesem Falle stehn sich die theilnehmenden Staaten nicht in ihrer organischen Gliederung zu einer Gesammtheit, sondern als einzelne, zwar gegenseitig vertragsmässig berechtigte und verpflichtete aber völkerrechtlich suveräne Staaten gegenüber. Jede Veränderung der durch die Einleitung selbst begründeten Rechte und Pflichten kann nur im vertragsmässigen Wege der Uebereinstimmung aller erfolgen, betreffe die Veränderung die Zahl der Mitglieder, den Umfang des Gebietes, die Zwecke oder den Namen des Bundes. Jedem Staate endlich

[1] Bähr, die Reichstagskompetenz in den Preussischen Jahrbüchern Bd. 28 pag. 72 ff. Beseler, die Reichstagskompetenz ebendaselbst pag. 184 ff. Zachariä, zur Frage der Reichskompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeitsdogma. Braunschweig. 1871.

stehn gegen die Verletzung seiner hier begründeten Rechte die völkerrechtlichen Mittel zu Gebote und eine einseitige Auslegung dieser Rechte, ebenso wie der aus der Einleitung fliessenden Pflichten kann ihm nicht aufgedrungen werden[2].

Jene Vorschriften können aber auch in zweiter Alternative den Inhalt des Verfassungsgesetzes eines Bundesstaates bilden. Alsdann sind die in der Einleitung festgestellten Rechte und Pflichten mit der verfassungsmässigen Stellung der Einzelstaaten in der Gesammtheit gegebene, sie sind geschützt durch die verfassungsmässigen Mittel und sie unterliegen der Auslegung und Abänderung auf verfassungsmässigem Wege.

Man hat allerdings noch eine dritte Auffassung dahin versucht[3], dass die in der Einleitung begründeten vertragsmässigen Rechte und Pflichten nur jedem einzelnen Staate für sich gegenüber dem Bunde als Gesammtheit zustünden. Allein geht man überhaupt von der Voraussetzung aus, dass die Einleitung einen Vertragsschluss enthält, dann ist es unmöglich die bestimmten Worte derselben: die Staatsregierungen „schliessen einen ewigen Bund" dahin zu übersetzen: jeder einzelne Staat schliesst mit dem als geschlossen, als begründet bereits vorausgesetzten Bunde einen Vertrag über seine Mitgliedschaft, über Anerkennung seines Territorialumfanges und über die zu verfolgenden Zwecke ab. Das ist eine Konjektur, die den Ausgangspunkt und zugleich die einzige Entscheidungsquelle des Streites, den urkundlichen Text, vollkommen verflüchtigt.

Hiernach entsteht selbst unter der Voraussetzung der dispositiven Beschaffenheit des Einganges der norddeutschen Verfassung noch die weitere Frage: Ist der Eingang Vertrags-

---

[2] von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes pag. 6 ff. pag. 136 ff. G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechtes pag. 46 ff.

[3] G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen pag. 56 ff., insbesondere pag. 65.

urkunde oder Verfassungsurkunde? —, begründet er ein über und neben der Verfassung stehendes vertragsmässiges Verhältniss der Einzelstaaten unter einander oder kann es sich auch dann nur um ein verfassungsmässiges Verhältniss der Gesammtheit zu ihren Gliedern handeln?

Nur die letztere Alternative trifft unter der gemachten Voraussetzung zu.

Dafür spricht der äussere Umstand, dass die Einleitung unter der Ueberschrift „Verfassung des norddeutschen Bundes" steht. Allerdings ist entgegnet worden, dass diese Ueberschrift eine doppelte Stellung und darum auch eine doppelte Bedeutung habe. Denn sie steht zunächst allerdings über der ganzen Urkunde einschliesslich der Einleitung, sie wiederholt sich aber in den Worten der Einleitung: „Dieser Bund — wird nachstehende Verfassung haben" und steht alsdann lediglich über den einzelnen, nachfolgenden Verfassungsartikeln. Allein daraus würde lediglich folgen, dass die „Verfassung" das eine Mal in einem engern Sinne, wonach das Wort nur die Organisation des Bundes und die Auseinandersetzung der Rechte und Pflichten seiner Mitglieder begreift, und das andere Mal in einem weitern Sinne gebraucht ist, wonach das Wort ausserdem die Bestimmung der Mitglieder, ihres Gebietes, der Dauer, der allgemeinen Zwecke und des Namens des Bundes umfasst. Es folgt daraus nicht, dass das Wort das eine Mal Verfassungsgesetz und das andere Mal Vertrag bedeutet. Dies um so weniger, als jene weiteren Bestimmungen Gegenstand des Verfassungsgesetzes eines Bundesstaates, wenn nicht sein müssen, doch gewiss sein können. Denn die Behauptung[4], dass die Zweckbestimmung eines Bundes, als Basis der Verfassung, gar nicht in die Verfassung gehöre, mag theoretisch dahin gestellt bleiben; thatsächlich stand der Bundeszweck im Artikel 3. der nordamerikanischen Konfederation von 1778, im Artikel 2. der

[4] Bähr a. a. O. und Kompetenz-Kompetenz? 1869. pag. 60.

deutschen Bundesakte und steht im Artikel 2. der Bundesverfassung der Schweiz.

Für seine Beschaffenheit als Bestandtheil der Verfassung spricht sodann in entscheidender Weise die Umwandlung, welche der Eingang der norddeutschen Verfassung in Wortlaut und Inhalt durch die deutsche Reichsverfassung erlitten hat.

Bei der vertragsmässigen Auffassung bildete es eine starke Anomalie, dass trotz der vertragsmässigen Bestimmung und Umgrenzung der Mitgliedschaft des Bundes doch die Aufnahme der süddeutschen Staaten nicht im vertragsmässigen Wege, sondern nach Artikel 79 der norddeutschen Verfassung auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgen sollte. Gestehn wir auch zu, dass diese Anomalie nicht stark genug ist, um schon für sich die ganze Auffassung zu erschüttern, so würde doch die vertragsmässige Eigenschaft des Einganges so viel gefordert haben, dass, wenn auch der Eintritt der süddeutschen Staaten in der Form des Gesetzes beschlossen werden konnte, doch die sämmtlichen fortan betheiligten Staaten in das nämliche vertragsmässige Verhältniss zu einander gesetzt worden wären, in welchem bisher behaupteter Weise die norddeutschen Staaten untereinander standen. Sie würde zum allermindesten gefordert haben, dass das bisherige vertragsmässige Verhältniss mit dem bisherigen Inhalte unter den norddeutschen Staaten in zweifelloser Weise festgehalten oder doch nur durch Uebereinstimmung Aller in Vertragsform abgeändert worden wäre.

Das Gegentheil von beiden ist geschehn.

Der Eingang der norddeutschen Reichsverfassung lautet gegenwärtig: „S. M. der König von Preussen im Namen des norddeutschen Bundes, S. M. der König von Bayern, S. M. der König von Würtemberg, S. k. H. der Grossherzog von Baden und S. k. Hoh. der Grossherzog von Hessen und bei Rhein für die südlich vom Main belegenen Theile des Grossherzogthums Hessen schliessen einen ewigen Bund zum Schutze des

Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben".

Hier fehlt zunächst die Aufzählung der einzelnen norddeutschen Staaten und damit der gesuchte Anhalt für eine vertragsmässige, gegenseitige Garantie ihrer Existenz.

Nach dem Wortlaute sodann, wie nach dem Gange der Verhandlungen über die Verfassungsverträge, ist ein vertragsmässiges Verhältniss zwischen den einzelnen norddeutschen und den beigetretenen süddeutschen Staaten ausgeschlossen. Es würde sich immer nur um ein solches zwischen den süddeutschen Staaten und dem norddeutschen Bunde als solchem, handeln können. Denn wenn man sich dem gegenüber und um trotzdem ein Rechtsverhältniss der süddeutschen Staaten zu den einzelnen norddeutschen Staaten oder doch die Fortdauer des Vertragsverhältnisses für die letztern zu begründen, auf Artikel 1 und 9 der Reichsverfassung berufen hat[5], so ist damit nur das Gegentheil von dem bewiesen, was man will. In den angezogenen Artikeln ist zweifellos nur die Mitgliedschaft aller einzelnen Staaten im Bunde als ein verfassungsmässiges Verhältniss zur Gesammtheit, nicht aber als ein vertragsmässiges Verhältniss der einzelnen Staaten unter einander festgestellt.

Der neuformulirte Eingang des Weiteren entbehrt gegenüber dem Eingang der norddeutschen Verfassung — mit Ausnahme der Hervorhebung der südmainischen hessischen Gebietstheile — der Beziehung auf die Gebiete der einzelnen Staaten, obwohl man gerade in dieser Beziehung des norddeutschen Einganges eine wesentliche Bestimmung, die vertragsmässige Garantie des Territorialbestandes der einzelnen Staaten erblickte.

Der Eingang der Reichsverfassung bietet daher gegenüber dem der norddeutschen Verfassung, seine Vertragsnatur überall vorausgesetzt, wesentliche Veränderungen des Inhaltes

[5] Meyer, Erörterungen pag. 61. 62.

und zwar solche, welche lediglich durch den Eintritt der süddeutschen Staaten und durch die für denselben geforderte gesetzliche Form nicht bedingt sind. Trotzdem sind diese Veränderungen nicht im vertragsmässigen Wege erfolgt.

Eine neue Redaktion des Einganges bot zuerst die zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen vereinbarte Verfassung des deutschen Bundes vom 15. Nov. 1870. Sie unterliess eine Aufzählung der einzelnen norddeutschen Staaten. Ihr trat Würtemberg in seinem, nur mit Stimmenmehrheit im norddeutschen Bundesrathe angenommenen Vertrage vom 25. desselben Monates bei. Bayern dagegen formulirte den Bundeszweck in dem feierlichen Eingang und den Bundesschluss unter I. seines ebenfalls nur mit Stimmenmehrheit im norddeutschen Bundesrathe angenommenen Vertrages vom 23. November 1870, nahm aber daneben mit der Verfassung des norddeutschen Bundes auch deren Eingang, allerdings ohne ausdrückliche Formulirung desselben, an, sodass eine Aufzählung der einzelnen norddeutschen Staaten zu erwarten stand[6]. Eine übereinstimmende und endgültige Formulirung des Einganges durch die Verfassungsverträge hat überhaupt nicht stattgefunden. Sie ist erst erfolgt durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871, in Anschluss nicht an den bairischen Vertrag, sondern an die badisch-hessische Verfassungsurkunde d. h. ohne die Aufzählung der norddeutschen Staaten. Es ist dies Alles geschehn durch Verhandlungen, welche eine vertragsmässige Betheiligung der einzelnen norddeutschen Staaten ausschlossen, für sie also lediglich in den Formen der Gesetzgebung.

Hiernach kann an eine Fortdauer des behaupteten vertragsmässigen Verhältnisses der norddeutschen Staaten untereinander oder auch zur Gesammtheit nur dann gedacht werden, wenn man annimmt, dass Text und Inhalt des Einganges der norddeutschen Verfassung durch die verfassungsmässige

[6] Erklärung des Präsidenten des Bundeskanzleramtes in der 2. ausserordentlichen Sitzung des norddeutschen Reichstages von 1870. Sten. Ber. pag. 68. 140.

Genehmigung der Verfassungsverträge seiten der norddeutschen Legislatur und durch die definitive Verfassungsurkunde für das deutsche Reich nicht aufgehoben, sondern stillschweigend in fortdauernder Geltung erhalten seien. Das widerspricht den offenkundigen Vorgängen und den offenkundigen Absichten der betheiligten vertragschliessenden und legislativen Faktoren.

Ist dies aber ausgeschlossen, dann kann auch die Auffassung von der ursprünglichen Vertragseigenschaft des Einganges der norddeutschen Verfassung nur mit der Behauptung aufrecht erhalten werden, dass die Umwandlung dieses Einganges in den Eingang der deutschen Reichsverfassung nach Form und Inhalt nicht nur jeder juristischen Folgerichtigkeit entbehre, sondern geradezu rechtswidrig und nichtig sei. Eine solche Behauptung ist bisher nicht gewagt worden.

Es bliebe nur noch übrig den neuformulirten Eingang der deutschen Reichsverfassung als ein Vertragsinstrument zu betrachten, welches ein vertragsmässiges Verhältniss nur unter den süddeutschen Staaten einerseits und dem norddeutschen Bunde andererseits begründet, sei es dass man den letztern als ein jetzt noch fortdauerndes Rechtssubjekt oder als durch das gesammte Reich repräsentirt erachtete. Damit würde eine besondere und eigenthümliche Stellung der süddeutschen Staaten im deutschen Reiche neben und gegenüber der Verfassung geschaffen sein, welche sich wesentlich von der Rechtsstellung der norddeutschen Staaten unterschiede und welche für die südlich des Mains belegenen Gebietstheile Hessens zu einer wunderlichen Abnormität auswüchse. Zu der Annahme einer solchen Sonderstellung und Abnormität würden uns nur die stärksten Beweise nöthigen können, für welche keine Andeutung vorliegt.

Nach dem Allen ist der Eingang der deutschen Reichsverfassung, wie es der der norddeutschen Verfassung war, Das, was seine Ueberschrift besagt, nicht ein besonderes Vertragsinstrument, sondern ein integrirender Bestandtheil des Gesetzes, der Verfassungsurkunde selbst, er würde, seine dispositive Eigenschaft vorausgesetzt, nicht vertragsmässige, son-

dern nur gesetzliche, verfassungsmässige Rechte und Pflichten begründen.

Mit diesem Resultate ist das Interesse an der Frage, ob enunciativ oder dispositiv, erschöpft. Denn im letzten Grunde wurde sie nur in der irrigen Voraussetzung aufgeworfen, dass mit dem Beweise der dispositiven Beschaffenheit des Verfassungseinganges auch die Vertragsnatur erwiesen sei.

Führen wir trotzdem die Frage zu Ende.

Man hat sich gegen die dispositive Beschaffenheit des Einganges mit Recht berufen auf den Eingang der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, welcher zweifellos enunciativ ist, bei Abfassung der norddeutschen Bundesakte zunächst vor den Augen liegen musste und welcher, wenn auch in der Wortfassung anders gewandt, doch seinem Inhalte nach dem Verfassungseingang vollkommen parallel läuft[7]. Allein schon der Wortlaut des norddeutschen Textes spricht für sich selbst. Wenn er nur dahin lautet: Die Staatsregierungen für den Umfang ihres Gebietes „schliessen einen ewigen Bund" zu bestimmtem Zwecke, so ist damit an sich nur die Thatsache des gegenwärtigen Zusammentretens der Staatsregierungen zu einem bestimmten Bunde ausgedrückt. Es ist der Schluss nicht nothwendig, dass damit der juristische Entstehungsgrund dieser Thatsache, eine bestimmte juristische Qualifikation des entstandenen thatsächlichen Verhältnisses und die bereits erfolgende Feststellung gewisser Rechte und Pflichten hat bezeichnet werden sollen. Vielmehr scheidet sich der erste Satz der Einleitung in seinem Wortlaute scharf und charakteristisch ab von dem unmittelbar folgenden zweiten Satze. Denn dieser erst verlässt das berichtende Präsens und befiehlt: Dieser Bund wird den Namen des norddeutschen Bundes —

---

[7] Die souveränen Fürsten und freien Städte — von den Vortheilen überzeugt, welche aus ihrer festen und dauerhaften Verbindung für die Sicherheit und Unabhängigkeit Deutschlands und die Ruhe und das Gleichgewicht Europas hervorgehen würden, sind übereingekommen, sich zu einem beständigen Bunde zu vereinigen — —.

Deutsches Reich — führen und wird nachstehende Verfassung haben.

Vor allen Dingen der gegenwärtige Eingang der deutschen Reichsverfassung — und als solchen bezeichnen wir jetzt nur noch den ersten Satz der Verfassungsurkunde — ist schlechthin ungeeignet den Inhalt einer Disposition zu bilden.

Er spricht von einem Bundesschluss zwischen dem norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten. Es ist aber der norddeutsche Bund nur noch eine historische Erscheinung, er ist nicht mehr ein selbständiges Rechtssubjekt, dem dauernde Rechte und Pflichten zugeschrieben werden könnten.

Der Eingang enthält nicht mehr das, was ihn in der norddeutschen Verfassungsurkunde zu empfehlen schien: Die Feststellung der einzelnen Bundesglieder und ihres Territorialbestandes. Diese Feststellung kann jetzt nur dem Texte der nachstehenden Verfassung entnommen werden.

Als Vorschrift gefasst könnte der Bezeichnung des Bundes als eines „ewigen" Werth beigemessen werden. Allein die Bestimmung über das Ausscheiden der Mitglieder ist gedeckt durch die Vorschriften der Verfassung über die Verfassungsänderung, als welche sich jedes Ausscheiden eines Mitgliedes oder die Auflösung des Bundes im Wege Rechtens darstellen würde. Es würde ohne jede rechtliche und praktische Bedeutung sein, wenn der Eingang dem Bunde eine Ewigkeit besonders und anders vorschreiben wollte, als seine Staatsnatur und seine Verfassung ohnedies verbürgen. Während daher die Artikel der nordamerikanischen Konfederation vom 9. Juli 1778 die ausdrückliche Bestimmung enthielten, dass der Bund ein ewiger sein solle, hat es die nordamerikanische Verfassung von 1787 verschmäht, die Nothwendigkeit einer gleichen Klausel anzuerkennen.

Es ist endlich ein entscheidendes Gewicht darauf gelegt worden, die im Eingang bezeichneten Bundeszwecke als die obersten und letzten rechtlich erlaubten und rechtlich gesetzten Zielpunkte des norddeutschen Bundes und jetzt des deutschen Reiches aufgefasst zu sehn.

Es kann dies in einem doppelten Sinne geschehn.

Entweder dergestalt, dass die im Eingange vorgeschriebenen Bundeszwecke eine aktuelle Kompetenz des Bundes begründen sollen. In diesem Falle sind die einzelnen Kompetenzen des Artikel 4. der Verfassung nur Beispiele und Erörterungen und sie können im Wege der einfachen Gesetzgebung, ohne dass es der erschwerenden Formen der Verfassungsänderung bedarf, vermehrt und ausgedehnt werden bis zur Weite der Kompetenzvorschrift des Einganges. Die Grenze des Wirkungskreises des Reiches und der Einzelstaaten, welche man bisher im Artikel 4. der Verfassung fand und durch Artikel 78. gesichert glaubte, ist damit verwischt. Eine solche Auffassung würde der Absicht widersprechen, welche bei der Entstehung des Artikel 4. der norddeutschen und der deutschen Reichs-Verfassung und bei der Handhabung desselben während der Dauer des norddeutschen Bundes, wie jetzt des deutschen Reiches, von allen betheiligten Faktoren offenkundig gehegt worden ist. Sie ist bisher von keiner Seite behauptet worden.

Als Vorschrift gefasst kann daher die Zweckbestimmung des Einganges nur noch die andere Bedeutung haben, nicht sowohl der durch Artikel 4. der Verfassung bereits begrenzten einfachen Gesetzgebung, als vielmehr den im Artikel 78. vorgesehenen Verfassungsänderungen eine bestimmte rechtliche Grenze zu ziehn und damit der Kompetenz der Einzelstaaten einen wirksamen Schutz gegenüber der Kompetenz des Bundes zu Verfassungsänderungen zu gewähren[8]. Wenn diese Auffassung aus dem allgemeinen Grunde gerechtfertigt worden ist, weil der Zweck eines vereinbarten genossenschaftlichen Verbandes die feste Basis seiner Existenz bilde, welche ohne neue Vereinbarung nicht verändert werden könne, so ist dies unrichtig, wenn aus der Vereinbarung ein Staat hervorgegangen ist. Wenn man aber wenigstens für die be-

[8] Bähr a. a. O. Seydel, Kommentar pag. 22 ff. Meyer Eröterungen pag. 69.

sondere Art des Bundesstaates in jener Zweckbestimmung des Einganges eine nothwendige und unüberschreitbare Grenzbestimmung gegenüber den Einzelstaaten finden will, dann ist der Wortlaut für diesen Versuch nicht nur gänzlich ungeeignet, sondern geradezu widersprechend. Wenn dort gesagt ist: „zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes" so erkennt man darin leicht die herkömmliche Formel für die Feststellung des allgemeinen Staatszweckes wieder: Rechtsschutz und Förderung der Wohlfahrt. Man mag versuchen die zwiespaltige Formel theoretisch auf ein einfaches Prinzip zurückzuführen, sie ist für die praktische Wirksamkeit jedes Staates weit genug.

Als Vorschrift gefasst würde die Bezeichnung der Bundeszwecke im Verfassungseingange nicht eine Begrenzung, sondern eine Anweisung auf die Herstellung des deutschen Einheitsstaates im verfassungsmässigen Wege enthalten. Sie ist in Wahrheit sowohl gegenüber den Kompetenzbestimmungen des a. 4. der Verfassung, als gegenüber den Bestimmungen des Artikel 78. über Verfassungsänderungen r e c h t l i c h ohne jeden Werth. Sie hat nur diesen, aber auch den hohen Werth, authentisch zu bekunden, dass man bei der Entstehung des norddeutschen Bundes wie des deutschen Reiches die Begründung eines Staatswesens vor Augen hatte.

Nach dem Allen gelangen wir zu dem Resultate: Die dispositiven Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung beginnen mit dem zweiten Satze des Einganges. Der erste Satz des Einganges ist zwar formell Bestandtheil der Verfassung, er ist aber nur enunciativ. Er kann nicht den rechtlichen Entstehungsgrund irgend eines und insbesondere nicht den eines vertragsmässigen Verhältnisses der einzelnen deutschen Staaten unter einander darstellen.

Die Entstehungsgeschichte und der Inhalt des Einganges der deutschen Reichsverfassung vermögen es nicht nur nicht zu begründen, sondern sie widerlegen, soviel an ihnen liegt, den Satz, dass die Grundlagen des deutschen Bundesverhält-

nisses vertragsmässige seien, dass es neben und über der deutschen Reichsverfassung einen Vertrag der deutschen Bundesstaaten von andauernder rechtlicher Wirksamkeit gäbe, zu welchem sich diese Verfassung nur wie ein Ausführungsgesetz verhielte. Der Eingang der deutschen Reichsverfassung vermag endlich und insbesondere nicht, das Bestehn eines unter den Einzelstaaten oder zwischen diesen und dem Reiche geschlossenen Vertrages darzuthun, wodurch den Einzelstaaten ihre Existenz, ihr Gebiet und ihre Selbständigkeit nach näherer Massgabe des Inhaltes der Verfassung vertragsmässig verbürgt ist.

II. Abschnitt.

Die Bezugnahmen der deutschen Reichsverfassung auf Verträge.

§ 8.

Die Artikel 3. 50. 52. und 66; die Schlussbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt der Reichsverfassung.

Es wird nicht bezweifelt werden, dass die Reichsverfassung die Einzelstaaten nicht behindert, Verträge jeder Art unter einander zu schliessen auf Gebieten, auf denen die Kompetenz des Reiches ausgeschlossen ist und auf solange sie dies ist. Es mag an diesem Orte dahingestellt bleiben, ob die nämliche Freiheit der Verträge zwischen dem Reiche selbst und den Einzelstaaten besteht, wenn dadurch eine Erweiterung der Kompetenzen des Reiches gegenüber den einzelnen Staaten bewirkt werden soll. Auf jeden Fall sind alle Bedenken erledigt, wenn die Reichsverfassung selbst eine ausdrückliche allgemeine Ermächtigung zu solchen Verträgen, oder, dem entsprechend, eine allgemeine Anerkennung bereits geschlossener Verträge dieses Inhaltes gewährt.

Das ist geschehn durch die Artikel 50. und 66. der Reichsverfassung. Obgleich der erste Artikel es als ein verfassungsmässiges Recht der Einzelstaaten ausspricht, dass gewisse bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderliche Beamte, sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmte mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungirende Beamte u. s. w. von den Landesregierungen angestellt werden, so sollen doch da, wo eine selbstständige Landespost- oder Telegraphenverwaltung nicht besteht, die Bestimmungen der besondern Verträge entscheiden. Obgleich ferner die Verfassung den Bundesfürsten und Senaten innerhalb genauer Grenzen die Verwaltung ihrer zum Reichsheer gestellten Kontingente, insbesondere die Ernennung der Offiziere gewährt, so können doch besondere Konventionen ein Anderes bestimmen[9].

In beiden Fällen ist es für die rechtliche Gültigkeit der Verträge gleichgültig, ob sie zwischen den Einzelstaaten oder ob sie zwischen einem Einzelstaate und dem Reiche geschlossen sind.

Allerdings hatte es der Artikel 50. zunächst nur zur Absicht, diejenigen Rechte der Postverwaltung, welche Preussen in andern Staaten theils durch den Erwerb des Thurn und Taxis'schen Postregales, theils durch anderweitige Verträge erlangt hatte[10], zu wahren, allein er gestattet zweifellos auch dem Reiche die den Einzelstaaten im Bereiche der Postverwaltung noch vorbehaltenen Rechte vertragsmässig zu erwerben und beziehentlich die Preussen privativ zustehenden Rechte auf das Reich und dessen Verwaltung zu übertragen. Ebenso sind die auf Grund des Artikel 66. zur Zeit des norddeutschen Bundes abgeschlossenen und noch die neueren

[9] Die Ermächtigung zu besondern Konventionen stellt zwar Art. 66. in unmittelbare Beziehung zu dem Ernennungsrecht der Offiziere. Allein es ist der Sinn allseitig zugegeben, dass die Ermächtigungsklausel sich auf die gesammte vorbehaltene Rechtsstellung der Kontingentsherrn bezieht.

[10] S. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes pag. 331 ff. Fischer in von Holtzendorff's Jahrbuch I, 409 ff. 425 ff.

mecklenburgischen Militärkonventionen, insofern und insoweit sie die Uebertragung der verfassungsmässig vorbehaltenen Kontingentsverwaltung betreffen [11], zwischen Preussen und den Einzelstaaten vereinbart worden, allein in den Militärkonventionen mit Baden und Hessen vom 25. November 1870 und 13. Juni 1871 ist der König von Preussen ausschliesslich in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr, als Kaiser, vertragschliessende Partei, wenn derselbe auch vorgesehener Massen die übertragene Kontingentsverwaltung wesentlich durch die preussische Militärverwaltung bewerkstelligt.

In beiden Fällen ferner wird es auf Inhalt und Absicht der Verträge ankommen, ob sie nur ein vertragsmässiges Verhältniss unter den Vertragschliessenden bewirken, indem nur die Ausübung der dauernd dem Einzelstaate zuständigen Rechte einem andern Einzelstaate oder dem Reiche eingeräumt wird oder ob sie die Zuständigkeit dieser Rechte selbst dem andern Theile dauernd übertragen und damit ein Uebergreifen der andern Staatsgewalt in die verfassungsmässige Rechtssphäre des Einzelstaates gestatten d. h. ein staatsrechtliches Herrschaftsverhältniss, insbesondere eine Erweiterung der gemeingültigen Kompetenz des Reiches gegenüber dem Einzelstaat begründen.

In beiden Fällen immer ist es das verfassungsmässig ungebundene Belieben der Einzelstaaten, welches in diesen Verträgen ausserhalb der gemeingültigen Organisation und Kompetenz des Reiches waltet.

Einen ganz andern Fall bildet es, wenn der Text der Reichsverfassung bestimmte einzelne Verträge dergestalt in Bezug nimmt, dass dadurch die rechtliche Stellung der am Vertrage betheiligten Einzelstaaten innerhalb der Organisation und Kompetenz des Reiches geordnet werden soll.

Das kann in einer doppelten Absicht geschehn.

---

[11] Gewisse andere Punkte der Militärkonventionen konnten vom König nur in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr zugesichert werden; jene sind von diesem in seiner doppelten Eigenschaft abgeschlossen.

Entweder ist es die Absicht, dass die Bezugnahme in dem Texte der Reichsverfassung nur die Anerkennung des geschlossenen Vertrages als solchen enthält. Dann bleibt die ursprüngliche vertragsmässige Entstehungsform des Rechtsverhältnisses in dauernder Wirksamkeit erhalten. Dieses Rechtsverhältniss selbst der Einzelstaaten unter einander oder zum Reiche bewahrt dieselbe innere Natur, welche ihm ursprünglich zukam, insbesondere auch dann, wenn es sich als ein rein vertragsmässiges darstellt. Die Bezugnahme des Vertrages beseitigt hier lediglich die Auffassung, als ob durch die Existenz des Reiches und die Bestimmungen der Verfassung die Existenz des Vertrages und seiner Bestimmungen aufgehoben oder geändert seien.

Oder aber es waltet die andere Absicht ob, den materiellen Inhalt des Vertrages unangesehn seines vertragsmässigen Ursprunges zum Inhalt des gesetzlichen Reichsrechtes zu erheben — das gesetzliche Reichsrecht genommen in dem weiten Sinne, wonach es die Formen des Verfassungsgesetzes, des einfachen Gesetzes und der Verordnung umfasst — dergestalt zwar, dass die Bestimmungen des ursprünglichen Vertrages denjenigen Schutz erhalten und diejenigen Formen der Abänderung und Aufhebung annehmen, welche die Verfassung für die verfassungsgesetzlichen, die einfach gesetzlichen und verordnungsmässigen Bestimmungen des Reiches vorsieht. In diesem Falle bewirkt die Bezugnahme des Vertrages im Texte der Verfassung eine formelle Umänderung der ursprünglichen Natur seiner Bestimmungen. Sie konstituiren auch materiell nicht mehr ein Rechtsverhältniss vertragsmässiger Natur, welches die Gleichstellung und Unabhängigkeit der Vertragschliessenden gegen einander in Bezug auf den Gegenstand des Vertrages voraussetzt. Sie bilden nur noch die gesetzlichen oder verordnungsmässigen Normen eines obwaltenden staatsrechtlichen Verhältnisses der Betheiligten.

Eine Reihe der Bestimmungen der Reichsverfassung

fallen unter die hier gestellte Alternative und bedürfen darum einer nähern Erörterung.

I. Von nur vorübergehendem Interesse war die Bestimmung im dritten Artikel der norddeutschen und jetzt der Reichsverfassung: „Ebenso bleiben bis auf Weiteres die Verträge in Kraft, welche zwischen den einzelnen Bundesstaaten in Beziehung auf die Uebernahme von Auszuweisenden, die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener Staatsangehöriger bestehn". Eine solche Bestimmung wäre überflüssig gewesen, wenn sie nur die fortdauernde Verpflichtung der Vertragschliessenden durch die Gothaer Verträge vom 15. Juli 1851 und 25. Juli 1854 und durch die Eisenacher Uebereinkunft vom 11. Juli 1853 bis zum Eintreten der Bundesgesetzgebung hätte aussprechen wollen. Sie besagte offenbar ein Mehres, insbesondere durch die Worte „bis auf Weiteres". Sie wollte die Bestimmungen dieser Verträge bereits vor dem Eintreten der Bundesgesetzgebung über die Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse ausser der Willkür der Betheiligten d. h. ausser der Freiheit vertragsmässiger Beliebungen setzen und ihre Fortgeltung nicht mehr von den Kündigungsklauseln derselben abhängig wissen. Vielmehr sollten Abänderungen nur noch im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgen und damit die Bestimmungen der Verträge schon jetzt zur Kraft und Höhe gesetzlicher Normen erhoben werden. Dieser Auffassung entsprach dann auch der § 7. des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867, welcher die Regelung des Verfahrens bei Ausweisungen unter verschiedenen betheiligten Bundesstaaten nach dem Gothaer Vertrage und nach den spätern zur Ausführung desselben getroffenen Verabredungen als Gesetz feststellte. Allein alle diese Bestimmungen haben ihre Erledigung gefunden, soviel die norddeutschen Staaten betrifft, durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juli 1870[12], ferner dadurch dass dieses Gesetz in Südhessen durch Artikel 80. der vereinbarten

[12] § 1. desselben hebt ausdrücklich § 7. des Freizügigkeitsgesetzes auf.

Verfassung vom 1. Juli 1871 an, in Baden und Würtemberg durch das Reichsgesetz vom 8. Nov. 1871 vom 1. Jan. 1873 an eingeführt worden ist. Die Bestimmungen des Gesetzes treten für alle diese Staaten an die Stelle der gesetzlich sanktionirten Bestimmungen jener Verträge.

Für Baiern dagegen hat die Klausel des 3. Artikel der Reichsverfassung mit ihrem festgestellten Sinne keine Anwendung. Wenn dasselbe verfassungsmässig von der Reichsgesetzgebung über Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse ausgeschlossen ist, so konnte es nicht die Absicht sein, die vertragsmässige Regelung dieser Verhältnisse in der Beziehung Baierns zu den übrigen Staaten nur „bis auf Weiteres" d. h. bis zum Eintritt der Reichsgesetzgebung anzuerkennen. Daher erkennt vielmehr die No. III. des bairischen Schlussprotokolles vom 23. November 1870 für das Verhältniss Baierns zu dem übrigen Bundesgebiete die fortdauernde Geltung des Gothaer Vertrages und der Eisenacher Konvention unbedingt d. h. in ihrer Vertragsnatur und mit ihren Kündigungsklauseln an. Nur die abändernde Wirkung wird man dem Schlussprotokoll in Verbindung mit den Bestimmungen der Reichsverfassung zuschreiben müssen, dass an die Stelle der an den genannten Verträgen betheiligten Einzelstaaten das Reich in seiner Gesammtheit als vertragschliessende Partei gegenüber Baiern als der andern Partei getreten ist.

Von dauerndem und schon darum grösserem Interesse, als der eben behandelte Fall, sind diejenigen Bezugnahmen des Verfassungstextes auf Verträge, welche sich in den Artikeln 40. und 52. und in den Schlussbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt finden.

II. Im a. 52. al. 3. heisst es: „Ebenso steht dem Reiche die Regelung des Post- und Telegraphenverkehres mit dem Auslande zu, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Baierns, beziehungsweise Würtembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung im Artikel 49. des Postvertrages vom 23. November 1867" —

zwischen dem norddeutschen Bunde, Baiern, Würtemberg und Baden — „bewendet".

Durch diese Bezugnahme auf den Vertragsartikel hat die bevorzugte Stellung Baierns und Würtembergs bei Abschliessung von Post- und Telegraphenverträgen eine nähere Bestimmung und zwar nicht im erweiternden, sondern im beschränkenden Sinne gewonnen.

Bei dem Abschlusse von Post- oder Telegraphenverträgen mit fremden, Baiern und beziehentlich Würtemberg angrenzenden Staaten wird hiernach, wenn das Reich, Würtemberg oder beziehentlich Baiern mit einem und demselben ausländischen Staat in unmittelbarem Post- oder Telegraphenverkehr stehn oder in solchen eintreten wollen, diejenige Post- oder Telegraphenverwaltung, welche den Abschluss eines neuen Vertrages beabsichtigt, den andern beim direkten Verkehr mit dem betreffenden Lande betheiligten Verwaltungen von ihrer Absicht Kenntniss geben zum Zwecke der Herbeiführung einer Verständigung über das in dem Verhältniss zu dem fremden Lande einzuhaltende übereinstimmende Verfahren und der Geltendmachung der bezüglich des Deutschen Post- und Telegraphenwesens bestehenden gemeinsamen Interessen. Insoweit als eine solche Verständigung stattgefunden hat, werden die dabei betheiligten Verwaltungen sich bemühen den Abschluss der neuen Verträge in Gemeinschaft zu bewirken, wobei eine Bevollmächtigung eines der kontrahirenden Theile durch den andern nicht ausgeschlossen ist. In allen Fällen wird durch die Verträge dahin Vorsorge getroffen werden, dass die Erleichterungen, welche dem Verkehr des betreffenden Auslandes mit dem Gebiet der vertragschliessenden deutschen Verwaltung zu Theil werden, in gleicher Weise und unter denselben Bedingungen auch auf den durch diese Verwaltung stückweise vermittelten Korrespondenzverkehr der andern deutschen Gebiete mit dem betreffenden Auslande zur Anwendung gelangen. Die Annahme der in den Verträgen mit dem Auslande vereinbarten Bestimmungen soll für die an diesen Bestimmungen betheiligten deutschen Staaten

obligatorisch sein, sobald bei den Festsetzungen über den Portobezug oder die Telegraphengebühr nicht unter den internen deutschen Satz heruntergegangen ist. Hat in besondern Fällen ein niedrigerer Satz vereinbart werden müssen, so bleibt die Theilnahme an den Bestimmungen des bezüglichen Vertrages dem Ermessen der einzelnen Verwaltungen anheimgestellt.

Die formelle Natur dieser Bestimmungen in ihrem Verhältniss zur Reichsverfassung unterliegt kaum einem Zweifel. Es erscheint als unmöglich, die Bezugnahme des Vertrags-Artikels als die verfassungsmässige Anerkennung eines neben der Verfassung hergehenden, selbständigen Vertrages aufzufassen. Denn der Artikel hat durch seine Loslösung aus dem Zusammenhang des Vertrages als Ganzen und durch seine Beziehung zur Reichsverfassung wesentliche Veränderungen, ja vollkommene Neuerungen seines Inhaltes und zwar gegen seinen urkundlichen Wortlaut erfahren.

Während der ursprüngliche Vertragsartikel sich auf alle Postverträge mit fremden Regierungen bezog, trifft er jetzt nur die Postverträge mit fremden Nachbarstaaten Baierns oder Würtembergs.

Während aus dem ursprünglichen Vertragsartikel der norddeutsche Bund, Baiern, Würtemberg und Baden berechtigt und verpflichtet waren, sind es jetzt nur das Reich einerseits und Baiern, beziehentlich Würtemberg andererseits.

Während der ursprüngliche Vertragsartikel unter der Befristung und Kündigungsklausel des ganzen Vertrages stand, hat er jetzt für seine Geltung die unbegrenzte, von den vertragsmässigen Beliebungen der Parteien unabhängige Dauer der Reichsverfassung gewonnen.

Während der ursprüngliche Vertragsartikel sich lediglich auf Postverträge bezog, finden jetzt seine Bestimmungen auch Anwendung auf die Regelung des Telegraphenverkehrs mit dem Auslande.

Vor allen Dingen lässt die Entstehung des a. 52. der

Reichsverfassung über die formelle Bedeutung der Bezugnahme des Vertragsartikels keinen Zweifel.

Die gegenwärtige Formulirung des 52. Verfassungsartikels mit seiner Bezugnahme auf den Vertragsartikel fand sich ursprünglich lediglich in dem Würtembergischen Verfassungsvertrage, als die 4. Massgabe, unter welcher die Verfassung des Deutschen Bundes auf Würtemberg Anwendung findet. Der bairische Verfassungsvertrag bot unter III. § 4. eine andere Formulirung, welche eine Bezugnahme auf jenen Vertragsartikel nicht enthielt, obwohl es keinem Zweifel unterliegt, dass die Absicht aller Betheiligten lediglich dahin ging, Baiern die nämlichen Rechte rücksichtlich der „freien und selbständigen Verwaltung seines Post- und Telegraphenwesens“ wie Würtemberg zu gewähren. Die bairische Formulirung wurde dabei — III. § 7. — ausdrücklich „als ein integrirender Bestandtheil der Bundesverfassung“ erklärt. Die formelle Uebereinstimmung beider Formulirungen ist erst im Wege der Reichsgesetzgebung durch das Gesetz, betreffend die Verfassung des deutschen Reiches, vom 16. April 1871 erfolgt und zwar dergestalt, dass die würtembergische Formulirung mit ihrer Bezugnahme auf den Vertragsartikel auch für Baiern Verfassungsgesetz wurde.

Danach hat die Bezugnahme des Vertragsartikels in dem jetzigen Texte der Reichsverfassung nicht die Bedeutung einer — soviel Baiern betrifft nachträglichen — Anerkennung und Bekräftigung eines Vertrages als solchen, sondern die andere Bedeutung, den materiellen Inhalt des Vertragsartikels, wie er verfassungsgesetzlich abgeändert und erweitert ist, als verfassungsgesetzliche, nur im Wege der Verfassungsänderung zu verändernde Normen zu erklären. Die Bezugnahme der Verfassung ist nur ein verkürzter Ausdruck für die Einverleibung der Bestimmungen des ursprünglichen Vertragartikels, insoweit und in der Weise, wie sie noch jetzt gelten, in den Text der Verfassung — eine Verkürzung des Ausdruckes, welche freilich mehr der Bequemlichkeit der Redaktion als ihrer Präzision dient. Das dadurch begründete Rechtsver-

hältniss selbst hat die nämliche Natur, wie das Gesammtverhältniss dieser Staaten zum Reiche unter der Gesammtheit der Verfassungsartikel.

III. Verwickelter sind die Schlussbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt der Reichsverfassung. Sie lauten:

„Die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften kommen in Baiern nach näherer Bestimmung des Bündniss-Vertrages vom 23. November 1870 unter III. § 5, in Würtemberg nach näherer Bestimmung der Militärkonvention vom 21./25. November 1870 zur Anwendung.

„Auf die Ausgaben für das bairische Heer finden die Artikel 69 und 71 nur nach Massgabe der, in der Schlussbestimmung zum XI. Abschnitt erwähnten Bestimmungen des Vertrages vom 23. November 1870 und der Artikel 72 nur insoweit Anwendung, als dem Bundesrathe oder dem Reichstage die Ueberweisung der für das bairische Heer erforderlichen Summe an Baiern nachzuweisen ist".

Es ist nothwendig die hieraus sich ergebende rechtliche Stellung für Baiern und für Würtemberg gesondert zu betrachten.

1. Nach dem angezogenen § 5 des bairischen Vertrages gewannen mit dem 1. Januar 1872 die Artikel 57 bis einschliesslich 60 der Reichsverfassung gesetzliche Geltung für Baiern, nur dass a. 58 einen besondern Zusatz erhielt. Dagegen wird bestimmt: „Die Artikel 61 bis 68 finden auf Baiern keine Anwendung. An deren Stelle treten folgende Bestimmungen:".

Diese folgenden Bestimmungen des § 5 sind unter I. bis VII. formulirt durchaus in der Weise verfassungsgesetzlicher Artikel. Sie belassen der zukünftigen Reichsgesetzgebung, soweit sie sich auf das Gebiet des Militärwesens überhaupt erstreckt, ihren vollen Umfang. Aber, indem sie die, sagen wir, exekutive Militärhoheit in Krieg und Frieden dem König von Baiern zuschreiben, verpflichten sie den König von Baiern nur zu einer bestimmten Ausübung dieser seiner Militärhoheit an bestimmten Punkten, gewähren sie dem Kaiser nur be-

stimmte einzelne Rechte, machen sie die Anlage von neuen Reichsbefestigungen auf bairischem Gebiete von jeweiliger spezieller Vereinbarung abhängig, entziehen sie endlich die Finanzverwaltung des bairischen Heeres der Spezialisirung im Reichshaushaltsetat.

Ein wie starkes Sonderrecht der Inhalt dieser Vorschriften begründet, so ist dies doch nicht der Fall rücksichtlich ihrer formellen Bedeutung.

Wenn dieselben nach dem Wortlaute des bairischen Vertrages treten sollen „an die Stelle" der Artikel 61 bis 68 und beziehentlich 69 und 71, oder wenn ein „Zusatz" zu dem Artikel 58 der Reichsverfassung formulirt wird, so kann es nur die Absicht sein, diesen Vorschriften, wenn sie auch durch Vertrag entstanden sind und den Text einer Vertragsurkunde bilden, die nämliche formelle Kraft und Bedeutung zu gewähren, welche die gemeingültigen Verfassungsartikel besitzen, an deren Stelle sie treten oder zu denen sie einen Zusatz bilden. Die Voraussetzung ist ausdrücklich bewahrheitet durch § 7 unter III. des bairischen Vertrages, welcher unzweideutig lautet: „Die in den vorstehenden §§ 1 bis 6 enthaltenen Bestimmungen sind als ein integrirender Bestandtheil der Bundesverfassung zu betrachten."

Betrachtet man, wie man muss, unter der Massgabe dieses § 7 die Schlussbestimmungen zum XI. und XII. Verfassungsabschnitt, so können sie nicht die Anerkennung der Fortgeltung des in Bezug genommenen § 5 des bairischen Vertrages als eines Vertrages, als des adäquaten Entstehungsgrundes vertragsmässiger Rechtsverhältnisse enthalten, um so weniger als nach dem Gesetze vom 16. April 1871 der bairische Vertrag ohne Ausnahme seiner No. III. als Vertragsinstrument ausser Geltung gesetzt worden ist. Die Bezugnahme der Schlussbestimmungen kann danach nur als die Form betrachtet werden, in welcher der Zusatz zu Artikel 58 der Reichsverfassung und die Nummern I. bis VII. des § 5 unter III. des bairischen Vertrages zu integrirenden Bestandtheilen der im Wege der Gesetzgebung neu redigirten Reichsverfassung er-

hoben wurden. Die Bezugnahme ist wiederum nur ein verkürzter Ausdruck für die wörtliche Aufnahme der Vertragsartikel in den Text der Verfassung. Sie sind von ihrem ursprünglichen vertragsmässigen Entstehungsgrund losgelöste verfassungsgesetzliche Bestimmungen für Baiern mit der nämlichen Geltungsart und rechtlichen Wirkung, wie es die entsprechenden Artikel der Reichsverfassung für die übrigen Theile des Reiches sind.

2. Einen andern Charakter tragen die in der Schlussbestimmung zum XI. Verfassungsabschnitt für Würtemberg enthaltenen Vorschriften an sich.

Die hier in Bezug genommene Militärkonvention[13] setzt nicht, wie es der bairische Verfassungsvertrag that, an die Stelle der Verfassungsartikel, deren Gültigkeit für Würtemberg ausgeschlossen sein soll, so präzisirte Bestimmungen, dass sie zur direkten oder indirekten Einfügung in den Verfassungstext als besondere formulirte Gesetzartikel geeignet sind. Vielmehr lässt die Konvention die gemeingültigen Verfassungsartikel unberührt und stellt sich als ein selbständiges Instrument der Verfassung an die Seite, dergestalt dass erst aus dem Gesammtinhalt desselben die beabsichtigten Modifikationen der gemeingültigen Vorschriften geschlossen werden müssen.

Die Militärkonvention hat nicht die Wirkung, Würtemberg rücksichtlich seines Militärwesens gänzlich ausserhalb der Verfassung zu stellen. Dasselbe steht auch bezüglich seines Militärwesens in einem verfassungsmässigen Verhältnisse zum Reiche. Der oberste Satz, das Alinea 1 des 63. Verfassungsartikels: „Die gesammte Landmacht des Reiches wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht“ gilt auch für

---

[13] Das zu der Militärkonvention gehörige Protokoll vom 21./25. November 1870 enthält nur untergeordnete Erläuterungen und Uebergangsbestimmungen und war daher zu besonderer Bezugnahme der Verfassung nicht geeignet.

Würtemberg. Es ist überall da, wo nicht ausdrückliche Bestimmungen der Konvention eine Ausnahme feststellen, der verfassungsändernden und einfachen Gesetzgebung des Reiches, den militärischen Reglements und den Befehlen des Kaisers unterworfen. In allen nicht ausdrücklich vorbehaltenen Beziehungen tritt die gemeingültige Militärhoheit des Reiches über Würtemberg in volle Wirksamkeit.

Es kann sich daher nur um die Frage handeln, in welchem Verhältniss steht Würtemberg zum Reiche in den Beziehungen, welche durch die Bestimmungen der Militärkonvention ausdrücklich und besonders getroffen werden? Ist dieses Verhältniss das regelmässig verfassungsmässige, dergestalt dass die Militärkonvention nur der vertragsmässige Entstehungsgrund ist für Normen, welche in ihrer Dauer sich als verfassungsgesetzliche, einfach gesetzliche, verordnungsmässige oder reglementarische Bestimmungen mit ihren entsprechenden Abänderungsformen qualifiziren? Oder aber waltet hier ein besonderes Verhältniss ob, dergestalt dass jede Abänderung oder Aufhebung der Militärkonvention nur in besondern Formen, insbesondere auch im Wege des Vertrages zwischen Würtemberg einerseits und dem Reiche andererseits erfolgen kann? Denn dass im Falle eines Vertragsverhältnisses dem norddeutschen Bunde als ursprünglich vertragschliessender Partei das deutsche Reich succedirt sein würde, darüber kann ein Zweifel nicht obwalten.

Diese letzte Alternative trifft zu.

Betrachten wir den Inhalt der Militärkonvention, so ist auf jeden Fall den einzelnen Bestimmungen derselben eine verschiedene formelle Geltungsart zuzuschreiben.

Nur ein Theil läuft den Bestimmungen der Verfassung parallel. Es sind diejenigen Bestimmungen der Konvention, welche nur die Anwendung der Verfassungsgrundsätze auf Würtemberg präzisiren — so die Anerkennung des Oberbefehls des Kaisers (a. 4), insbesondere auch rücksichtlich der obern Leitung des Telegraphenwesens in Kriegszeiten zu militärischen Zwecken (a. 11), sowie rücksichtlich der Verstär-

kungen der würtembergischen Truppen durch Einziehung der Beurlaubten, der Kriegsformation und Mobilmachung derselben (a. 14); so die Spezialisirung der Rechte des Kontingentsherrn (a. 5); so die Anerkennung der Massgebung der preussischen Normen für die Organisation des Armeekorps (a. 10 und 15), der Kompetenz der Reichsgesetzgebung (a. 10) und der Geltung des Reichshaushaltsetats (a. 12). Es sind des Ferneren diejenigen Bestimmungen, welche eine ausdrückliche Abänderung der verfassungsmässigen Grundsätze zur Anwendung auf Würtemberg feststellen. Dahin gehören die Beschränkungen der verfassungsmässigen Rechte des Kaisers bei der Ernennung der höhern Offiziere (a. 5 und 7), bei der Bestimmung der Garnisonen (a. 6), bei der Anlegung von Festungen (a. 7), bei der Abstellung von Mängeln, welche die Inspektionen entdeckten (a. 9), die Bestimmungen über die Bekleidungsvorschriften (a. 10), über Ersparnisse am Militäretat (a. 12), über die Einführung der preussischen Militärgesetzgebung (a. 10), über die direkte Kommunikation zwischen dem preussischen und würtembergischen Kriegsministerium (a. 15). Diese Präzisirungen und Abänderungen von Verfassungsbestimmungen würden allerdings den Inhalt von Verfassungsartikeln bilden können.

Ein anderer Theil der Bestimmungen der Militärkonvention dagegen enthält Festsetzungen, welche nach gemeingültigem Verfassungsrecht der Regulativgewalt oder dem Oberbefehl des Kaisers anheimfallen. Dahin gehören die Ordnung der würtembergischen Truppen als eines geschlossenen Armeekorps mit bestimmten Formationen in Krieg und Frieden (a. 1) gegenüber dem Verfassungssatze: „der Kaiser bestimmt die Gliederung und Eintheilung der Kontingente des Reichsheeres", ferner die Numerirung des Armeekorps (a. 3), die Formulirung des Fahneneides (a. 4), die Verpflichtung zu alljährlichen Personal- und Qualifikationsberichten über die würtembergischen Offiziere (a. 7), die Abkommandirung würtembergischer Offiziere in preussische Truppentheile und umgekehrt behufs gleichmässiger Ausbildung der Truppen (a. 8),

die Zusicherung einer Vertretung Würtemberg's in dem Bundesausschusse für das Landheer und der Festungen (a. 15).

Bei diesen letzten Bestimmungen ist es zweifellos nicht die Absicht, dieselben zur Höhe verfassungsgesetzlicher Bestimmungen zu erheben, jede Abänderung derselben an die Formen des a. 78. der Verfassung zu binden und damit für die legislativen Organe des Reiches eine besondere Kompetenz rücksichtlich Würtemberg's zu begründen. So hat denn auch eine Umnumerirung des würtembergischen Armeekorps durch einfaches gegenseitiges Einverständniss bereits stattgefunden. Es ist aber eben so zweifellos, dass diese Bestimmungen eine Abänderung nur erfahren sollen unter freier Zustimmung der Betheiligten d. h. im Wege des Vertrages.

Ist dies der Fall, dann ist es nicht zulässig, die Militärkonvention durch juristische Deduktionen in einzelne Bestandtheile aufzulösen und dieselben als verschiedenartige in ihrer Natur und in den Formen ihrer Abänderung zu behandeln, die einen als verfassungsgesetzliche, der andern als vertragsmässige. Es bleibt nur übrig, die Militärkonvention als Ganzes als einen dauernden, neben der Verfassung hergehenden, aber in ein bestimmtes Verhältniss zu derselben gesetzten Vertrag zu betrachten.

Dieses Resultat wird durch die formelle Behandlung der würtembergischen Militärkonvention bestätigt.

Dieselbe bildete, abweichend von dem bairischen Vorgange, ein besonderes ausserhalb des Verfassungsvertrages vom 25. November 1870 gestelltes Vertragsinstrument, dergestalt dass für jeden der beiden Verträge eine besondere, wenn auch gleichzeitige Ratifikation vorbehalten wurde.

Die Militärkonvention ist alsdann, abweichend wiederum von dem bairischen Vertrage, durch das Gesetz vom 16. April 1871, betreffend die Verfassung des deutschen Reiches, nicht ausdrücklich aufgehoben, freilich auch nicht ausdrücklich bestätigt worden. Sie blieb hiervon gänzlich unberührt.

Diese ihre fortdauernde selbständige Stellung in Verbindung mit der Bezugnahme der Verfassung auf dieselbe ergiebt

eine rechtliche Doppelstellung der würtembergischen Militärkonvention.

Sie bildet auf der einen Seite in ihrer Totalität ein Sonderrecht Würtemberg's, welches durch die ausdrückliche Bezugnahme der Verfassung auf dieselbe zu einer Vorschrift der Reichsverfassung geworden ist. Die Summe ihrer Vorschriften bestimmt die verfassungsmässige Grenze der Kompetenzen des Reiches gegenüber der Selbständigkeit Würtemberg's. In dieser negativen Funktion sind ihre Vorschriften allerdings Bestandtheile der Reichsverfassung und zwar mit der Wirkung, dass jede Abänderung der Kompetenzen des Reiches, sei es der gemeingültigen sei es der besondern gegenüber Würtemberg, welche eine Abänderung dieser Vorschriften bewirkt, nur im Wege des zweiten Alinea des Artikel 78 der Reichsverfassung erfolgen kann, d. h. dass sie zu ihrer Gültigkeit die Zustimmung Würtemberg's im Bundesrathe voraussetzt.

Allein — und dies ist die andere Seite — solange nicht eine in die Konvention eingreifende Erweiterung der Kompetenzen des Reiches in den hierfür durch die Reichsverfassung vorgesehenen Formen stattfindet, solange bilden die Bestimmungen der Militärkonvention in ihrer positiven Funktion, obwohl sie die Rechte und Pflichten eines Einzelstaates zum Reiche regeln, vertragsmässige Zusicherungen an Würtemberg. Sie eximiren diesen Staat von der Reichsgesetzgebung, den Befehls- und Regulativgewalten des Kaisers, soweit dieselben nicht ausdrücklich vorbehalten sind und setzen in dem hierdurch bestimmten Umfang eine Suspendirung der gemeingültigen Unterordnung unter das Reich und damit eine Selbständigkeit Würtemberg's fest, welche dasselbe befähigt, als Vertragspartei, in ein vertragsmässiges, wenn auch nur das Verfassungsverhältniss näher regelndes Rechtsverhältniss zum Reiche zu treten. Alle Aenderungen dieser Vorschriften daher, welche nicht durch eine verfassungsmässige Kompetenzerweiterung des Reiches bewirkt werden, können nur im Wege des Vertrages zwischen dem Reiche und Würtemberg getroffen werden. Es ist eine weitere Frage ob zu einem solchen Ver-

trage die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren erforderlich ist. Sie ist zu bejahen — für das Reich, wenn es sich um eine Ausdehnung der Sonderrechte Würtemberg's auch nur auf dem Gebiete des Oberbefehls oder der Regulativgewalten des Kaisers handeln würde, — für Würtemberg, wenn die vertragsmässige Aenderung in ein Landesgesetz eingriff oder eine finanzielle Mehrbelastung bewirkte, wie z. B. bei einem Verzichte auf das Recht an den Ersparnissen des Militäretats.

IV. Sehn wir für jetzt von der rechtlichen Bedeutung der kraft verfassungsmässiger Ermächtigung geschlossenen Verträge und der Gotha-Eisenacher Konvention für Baiern ab, so ergab nur die Bezugnahme der Verfassung auf die würtembergische Militärkonvention die verfassungsmässige Anerkennung eines Vertrages und eines vertragsmässigen Rechtsverhältnisses. Die übrigen Bezugnahmen der Verfassung auf bisherige Verträge dagegen bewirkten in ihrem Resultate eine Erweiterung der verfassungsgesetzlichen Bestimmungen über den Text der Verfassung selbst hinaus. Davon unterscheidet sich die Bezugnahme des Artikel 40 der Verfassung. Denn diese bewirkt nicht nur eine Erweiterung verfassungsgesetzlicher Bestimmungen, sondern die Aufnahme einer Reihe von Bestimmungen der verschiedensten Geltungsart in das gesetzliche Recht des Reiches. Sie bedarf daher einer besondern Betrachtung.

---

§ 9.

Der Artikel 40 der deutschen Reichsverfassung.

Der Artikel 40 der Reichsverfassung schreibt vor:

„Die Bestimmungen in dem Zollvereinsvertrage vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind und solange sie nicht auf dem im Artikel 7, beziehungsweise 78 bezeichneten Wege abgeändert werden [14]."

[14] Der Art. 40 der norddeutschen Bundesverfassung enthält eine

Die Tragweite dieses Artikels beschränkt sich nicht auf eine geschlossene Anzahl in einer Vertragsurkunde zusammen-

---

vollkommen analoge Bestimmung. Ihr gemäss bleiben die Bestimmungen der nachfolgenden Verträge in Kraft, „soweit sie nicht durch die Vorschriften der gegenwärtigen Verfassung abgeändert sind und so lange sie nicht auf dem in Art. 37 vorgezeichneten Wege abgeändert werden“:

1. Der Zollvereinigungsvertrag vom 16. Mai 1865.

2. Der Vertrag vom 28. Juni 1864 zwischen Preussen (und den der preussischen Verwaltung angeschlossenen Staaten und Gebietstheilen), Sachsen, dem thüringischen Zoll- und Handelsverein und Braunschweig über die gleiche Besteuerung innerer Erzeugnisse. Durch diesen Vertrag sind die preussischen gesetzlichen, reglementären und Controlle-Vorschriften über die Besteuerung der Branntweinfabrikation, des Tabaks und des Bieres (des letzteren für Thüringen, insofern keine geringere Besteuerung statthaft ist) gemeinschaftliche; Uebergangsabgaben und Rückvergütungen für diese Erzeugnisse, sowie für Wein und Traubenmost finden zwischen den vertragschliessenden Staaten nicht statt. Oldenburg ist dem Vertrage durch seine Uebereinkunft mit Preussen vom 27. und 30. April 1871 beigetreten.

3. Vertrag vom 28. Juni 1864 zwischen Preussen, Sachsen, Kurhessen, Thüringischem Verein und Braunschweig über den Verkehr mit Tabak und Wein, wodurch die preussische Tabaksteuer in Kurhessen eingeführt und Rückvergütungen und Uebergangsabgaben von Tabak, sowie von Wein und Traubenmost zwischen den vertragschliessenden Staaten unzulässig sind. Diesem Vertrage traten Hannover und Oldenburg durch

4. a. 2 des Vertrages vom 11. Juli 1864 bei.

5. Die thüringischen Vereinsverträge (vom 10. Mai 1833, 26. November 1852, 3. April 1853 und 27. Juni 1864). Die Aufnahme derselben in den Verfassungstext fand gegen den preussischen Entwurf auf Antrag der verbündeten Regierungen statt. Sie konnte eine selbständige Bedeutung neben den Bestimmungen der Verfassung und der übrigen angezogenen Verträge — abgesehn von den Bestimmungen über eine gemeinschaftliche Direktiv- und Controllbehörde in dem thüringischen Generalinspektor — wiederum nur beanspruchen rücksichtlich der gleichförmigen Annahme der preussischen Gesetzgebung über Besteuerung des Branntweins, Tabaks, Weinbaus, des Bieres (insofern für dieses der preussische Steuerbetrag Minimalsatz ist), rücksichtlich gleichförmiger Regieeinrichtungen für den Kochsalz-Debit und folglich rücksichtlich des Wegfalles aller Uebergangsabgaben von diesen Erzeugnissen unter den vertragschliessenden Staaten.

Die Mehrzahl aller dieser Bestimmungen hat seine Erledigung gefunden.

Die noch gültigen Bestimmungen des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai

gefasster Bestimmungen. Der Vertrag vom 8. Juli 1867 ist weit umfassend. In seinem Artikel 1 erhält er seinerseits nicht nur die früheren Zollvereinsverträge vom 22. u. 30. März und 11. Mai 1833, vom 12. Mai und 10. Dezember 1835, vom 2. Januar 1836, vom 8. Mai, 13. Oktober und 13. November 1841, vom 4. April 1853 und vom 16. Mai 1865 nebst den dazu gehörenden Separatartikeln in Wirksamkeit, sondern auch in dem Schlussprotokoll No. 1 diejenigen nähern Bestimmungen und Abreden, welche in den zu jedem dieser Verträge gehörigen Protokollen enthalten sind, sowie überhaupt alle in Folge der Zollvereinigungsverträge zum Vollzuge derselben und zur weitern innern Ausbildung des Vereins getroffenen Vereinbarungen.

Solange der Zollverein älterer Form bestand, solange fanden alle diese Vorschriften nicht nur ihren Ursprung in den Verträgen, sondern sie blieben auch im Verhältniss der Zollvereinsmitglieder unter einander lediglich vertragsmässiger Natur. Für die norddeutschen Staaten änderte sich dies genau so, wie jetzt für das ganze Reich, durch die Begründung des norddeutschen Bundes. Es änderte sich dies nicht im Verhältniss der vertragschliessenden Theile, des norddeutschen Bundes einerseits und der süddeutschen Staaten andererseits durch den Vertrag vom 8. Juli 1867. Denn wenn nach ihm

---

1865 sind übergegangen in den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 und damit in die Reichsverfassung.

Im Anschluss hieran sind die Bestimmungen über Salz erledigt durch die Uebereinkunft vom 8. Mai 1867, über Tabak durch das Zollvereins-Gesetz vom 26. Mai 1868, über Wein durch den Vertrag vom 8. Juli 1867 Art. 5 § 3 und das preussische Gesetz vom 15. April 1865, über Bier durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1872.

Hiernach beruhen nur noch die Bestimmungen über gleichförmige Besteuerung des Branntweins in den Staaten, welche an den angezogenen und hierauf bezüglichen Verträgen betheiligt sind, auf diesen letzteren, solange sie durch die Reichsgesetzgebung (das Gesetz vom 8. Juli 1868 trifft diese Staaten nicht) und beziehentlich die reglementarischen Befugnisse des Bundesrathes nicht abgeändert werden. Hieran ist auch durch die Nichterwähnung der bezüglichen Verträge in der Reichsverfassung Nichts geändert.

auch die „Gemeinschaft der Gesetzgebung und der Verwaltungseinrichtungen“ auf den Majoritätsbeschlüssen des Bundesrathes und beziehentlich zugleich des Zollparlamentes beruhte, so empfingen diese doch ihre staatsrechtlich verbindende Kraft erst durch die Verkündigung der vertragschliessenden Staaten, zu der sie nur vertragsmässig verpflichtet waren. Ein staatliches Exekutionsrecht der Gesammtheit bestand nicht.

Erst jetzt mit der Auflösung des Zollvereines in das deutsche Reich, mit der deutschen Reichsverfassung ergreift die Veränderung alle an dem Zollvereine betheiligten Staaten.

Der Artikel 40 enthält, wie der Wortlaut ergiebt, nicht eine blose Anerkennung und Bestätigung des Zollvereinigungsvertrages als solchen. Er giebt vielmehr eine doppelte Vorschrift. Zunächst die Vorschrift, dass die auf dem Zollvereinigungsvertrage beruhenden Bestimmungen in Kraft bleiben und zwar dergestalt, dass alle vertragsmässigen Kündigungsklauseln erlöschen und alle auf Abänderungen oder Aufhebungen jener zielenden vertragsmässigen Beliebungen der deutschen Staaten fortan ausgeschlossen sind. Sodann die andere Vorschrift, dass alle Abänderungen und Aufhebungen jener Bestimmungen rechtsgültig nur in den Formen geschehen können, welche für die Willensbildung des Reiches in der Verfassung vorgesehen sind. Damit ist aber auch zugleich gegeben, dass alle jene Bestimmungen, wie die Formen ihrer Weiterbildung und Aufhebung, so auch die Gewähr ihrer Dauer und Durchführung empfangen nicht mehr durch den Vertragswillen und die Vertragstreue der betheiligten Einzelstaaten, sondern durch die verfassungsmässigen Gewalten des Reiches. Kurz das rechtliche Resultat ist erzielt, dass die Gesammtheit der auf dem Zollvereinigungsvertrag beruhenden Bestimmungen, unangesehn ihres vertragsmässigen Ursprunges, in Normen von lediglich staatsrechtlicher Natur verwandelt ist.

Selbstverständlich werden von dieser rechtlichen Umwandlung nicht berührt diejenigen Zollvereinsverträge, welche nach a. 2 des Z. V. V. als „Anschlussverträge“ fort-

dauernde Gültigkeit haben. Insofern dieselben von einzelnen Vereinsstaaten mit auswärtigen Staaten, also mit Luxemburg und rücksichtlich der von Baiern enklavirten Gemeinde Jungholz mit Oestreich abgeschlossen wurden, behalten sie ihre lediglich völkerrechtliche Natur, nur dass fernerhin als vertragschliessender Theil kraft seiner ausschliesslichen gesetzgeberischen Competenz für das Zollwesen und für die gemeinschaftlichen innern Steuern das Reich erscheint. Unverändert bleiben nicht minder selbstverständlich diejenigen Verträge der ehemaligen deutschen Zollvereinsstaaten untereinander, wie die thüringischen Vereinsverträge und die Zollanschlussverträge, welche und insoweit sie nicht sowohl den Inhalt der allgemeinen Zollvereinsverträge reproduziren, als vielmehr den verfassungsmässig freien Wirkungskreis der Einzelstaaten betreffen und innerhalb desselben entweder eine gemeinschaftliche Controll- und Direktivbehörde[15] begründen oder die Erhebung und Verwaltung der Zölle und gemeinschaftlichen Steuern in den angeschlossenen Gebieten ganz oder rücksichtlich der Direktivbehörden dem anschliessenden Staate übertragen[16].

Mit der rechtlichen Umwandlung der Natur aller übrigen Bestimmungen der Zollvereinigungsverträge erwächst aus dem Artikel 40 der Reichsverfassung eine weitreichende, gewichtige Frage.

Wenn nach der frühern Gestaltung des Zollvereines alle durch ihn begründeten Vorschriften sich als lediglich vertragsmässige charakterisirten, so traf das selbstverständlich nur das Verhältniss der einzelnen Staaten zu einander. Verschieden davon blieb die andere Frage, welche innere staatsrecht-

---

[15] Der gemeinschaftliche Generalinspektor in den thüringischen Vereinsstaaten.

[16] Z. B. die neuesten Anschlussverträge Preussens mit Lübeck rücksichtlich mehrer lübeckscher Gebietstheile vom 28. Mai 1868, mit Hamburg rücksichtlich mehrer hamburgischer Gebietstheile vom 28. Mai 1868, mit Oldenburg rücksichtlich des Fürstenthums Lübeck vom 7. Oktober 1868 (Preuss. G. S. S. pag. 153. 157. 161).

liche Gültigkeit die auf den Verträgen beruhenden Vorschriften besassen, inwieweit dieselbe insbesondere einer Mitwirkung der legislativen Organe bedurfte oder nicht. Sie war zu beantworten lediglich nach Partikularrecht.

Jetzt aber entsteht dieselbe Frage für die zu Normen des Reiches erhobenen Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages. Sie muss und kann nur beantwortet werden nach dem Staatsrecht des Reiches.

Der Artikel 40 giebt für ihre Beantwortung nur das allgemeine Kriterium an dem entscheidenden Punkte der Abänderung der bestehenden Vorschriften. Durch seine Beziehung auf Artikel 7 und 78 unterscheidet er solche Bestimmungen der Zollvereinsverträge, welche als allgemeine Verwaltungsvorschriften oder Mängeln abhelfende Verfügungen der einseitigen Beschlussfassung des Bundesrathes unterliegen, solche, welche als einfache Gesetze eintretenden Falles eine Vorlage an den Reichstag oder einen Beschluss seiner Initiative voraussetzen, solche endlich, deren gültige Abänderung die Formen des Artikel 78 fordert und welche demgemäss die Kraft des Verfassungsgesetzes besitzen [17]. Dagegen schweigt der Artikel 70 wie alle sonstigen

---

[17] Seydel, Commentar pag. 179 nimmt an, dass die Vorschriften der Zollvereinigungsverträge nach Massgabe des Art. 40 nur verfassungsgesetzliche oder einfach gesetzliche sein könnten, nicht aber Verordnungen. Es ist absolut nicht einzusehn, warum alsdann der Art. 40 seine Beziehung auf Art. 7 und 78, und nicht, wie allein der Absicht entsprochen hätte, auf Art. 5 und 78 nimmt. Thudichum dagegen, von Holtzendorff, Jahrbuch I, pag. 9, will nur den Unterschied von Verfassungsvorschriften und blosen Verordnungen statuiren; dann würde das Citat des Art. 7 sich nur auf dessen No. 2 und, falls ein Mangel das Motiv der Bundesrathsverordnung ist, auf dessen No. 3 beziehn, nicht aber auf dessen No. 1, welcher den Weg der Gesetzgebung weist und nicht auf dessen No. 3, insofern die Abhilfe des Mangels einen Akt der Gesetzgebung bedarf. Zu einer solchen Ausscheidung liegt eine Veranlassung um so weniger vor, als der Art. 37 der nordd. Verfassung in Verbindung mit deren Art. 40 die Absicht auf das Klarste bekundet, dass man bei Abänderungen der Zollvereinigungsverträge eintretenden Falles den Weg der Gesetzgebung für erforderlich erachtete. Ueberdies erklärte der

Rechtsquellen darüber, welche der zahlreichen Vorschriften der Zollvereinsverträge nach dem aufgestellten Kriterium der einen oder andern Geltungsart anheimfallen.

In der Sitzung des zweiten ausserordentlichen Reichstages vom 7. Dezember 1870 lehnte der Präsident des Bundeskanzleramtes auf geschehene Anfrage eine solche Klassifikation ab, theils um der damit verbundenen grössten Schwierigkeiten willen, theils weil dadurch eine Menge von Fragen diskutabel gemacht würden, „die von der Art sind, dass sie eigentlich nur dadurch zu Fragen werden, wenn man darauf gestossen wird, sie als solche zu behandeln." Die wissenschaftliche Erörterung kann selbstverständlich weder aus dem einen noch dem andern Grunde auf eine solche Classifikation verzichten, sie ist ihr insbesondere geboten, durch die Nothwendigkeit, Klarheit zu gewinnen, über das, was neben der Verfassungsurkunde den Anspruch auf Geltung als Verfassungsgesetz mit den erschwerenden Abänderungsformen des Artikel 78 erhebt.

Zur Lösung der aufgeworfenen Frage ist an erster Stelle erforderlich in der Gesammtheit derjenigen Verabredungen, welche mit der Bezeichnung: Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 zusammengefasst sind, diejenigen Vorschriften auszuscheiden welche einerseits dem Verordnungsrecht des Bundesrathes anheimfallen andererseits als gesetzliche Vorschriften, sei es als einfache oder als Verfassungsgesetze, zu gelten haben. Gerade hierfür würde die Massenhaftigkeit des Materiales, wie es die fünf Bände der Verträge und Verhandlungen über die Ausbildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereines bieten, und die Frage nach den innern Unterscheidungsmerkmalen von Gesetz und Verordnung grosse Schwierigkeiten bereiten. Allein die Entstehungsge-

---

Präsident des Bundeskanzleramtes, über den Sinn des Art. 40 im badisch-hessischen Verfassungsvertrag interpellirt, ausdrücklich: „Es ist diese Gesammtheit von Verabredungen zum Theil administrativer Natur zum Theil legislativer Natur und zum Theil verfassungsmässiger Natur". II. Ausserordentliche Session des norddeutschen Reichstages. Sten. Ber. pag. 126. 127.

schichte der jüngsten Zollvereinsverträge gewährt eine entscheidende und wesentliche Erleichterung.

Als durch den Vertrag vom 12. Oktober 1864 die Wiedererneuerung des Zoll- und Handelsvereines unter allen seinen bisherigen Mitgliedern sicher gestellt war, behielten sich die Vertragschliessenden im Schlussprotokoll unter 6. die Abfassung eines neuen Zollvereinsvertrages vor, welcher den gültigen Inhalt ihrer Verabredungen in Einer Urkunde zusammenfassen sollte. Das ist geschehn durch den Vertrag vom 16. Mai 1865. Während der Vertrag vom 8. Mai 1841 lediglich die Abänderungen der ältern Verträge in einer Novelle zusammenstellte, hatte bereits der Vertrag vom 4. April 1853 den vollen Inhalt der ältern Verträge mit den vereinbarten Abänderungen wiedergegeben. Allein auch dieser neue Vertrag hatte noch eine unübersichtliche Zersplitterung des Stoffes in verschiedene Dokumente — offener Vertrag, Separatartikel und Schlussprotokoll — beibehalten. Bei der Abfassung des Vertrages vom 16. Mai 1865 ging man einen Schritt weiter. Es war die ausdrücklich ausgesprochene Absicht, in den Text des Vertrages wörtlich oder citatweise nicht nur die für alle Vereinsstaaten gleichmässig geltenden organischen Bestimmungen, auf welchen die Verfassung des Vereines und die Verwaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten beruht, sondern überhaupt alles Dasjenige aus den bisherigen Separatartikeln und Schlussprotokollen herüber zu nehmen, was sich zur Aufnahme in ein mit Gesetzeskraft zu verkündendes Aktenstück eignete[18]. In Gegensatz hierzu stellte man alle sonstigen Verabredungen von blos vorübergehendem, reglementärem und administrativem Charakter. Diese verwies man in die Schlussprotokolle. Als solche aber mussten sich nach der Absicht der vertragschliessenden Theile bei der Codifikation auch alle diejenigen frühern und spätern Verabredungen darstellen, die neben den

[18] Anlagen zu den Verhandlungen des preussischen Abgeordnetenhauses. 1865 IV. Theil pag. 1538 (Denkschrift zu dem Vertrage vom 16. Mai 1865).

Hauptverträgen und Schlussprotokollen entstanden, nach der Verfassung des Vereines nur die Ausführung und Durchführung derjenigen Vorschriften bezwecken konnten, welche die jetzt nach dem Gesichtspunkt der Gesetzeskraft ausgeschiedenen Bestimmungen des Hauptvertrages und die als dessen Bestandtheile angezogenen besondern Verabredungen enthielten.

Nach den nämlichen Grundsätzen, welche die Redaktion des Vertrages vom 16. Mai 1865 beherrschten, ist auch die Abfassung des fortgültigen Vertrages vom 8. Juli 1867 geschehn, wie die volle Uebereinstimmung beider Redaktionen in den nicht abgeänderten Punkten beweist.

Auf Grund dieser Vorgänge ergeben sich für die aufgeworfene Frage die folgenden leitenden Gesichtspunkte:

1. Alle noch gültigen Vorschriften, welche in den Text des Vertrages vom 8. Juli 1867 aufgenommen oder in den als dessen Bestandtheile ausdrücklich angezogenen, besondern Verabredungen[19] enthalten sind, haben gesetzliche Kraft; sie können nur in den Formen des einfachen Gesetzes oder der Verfassungsänderung aufgehoben oder modifizirt werden.

2. Alle diejenigen noch gültigen Vorschriften dagegen, welche nur in den Schlussprotokollen enthalten oder welche durch besondere Verabredungen der Zollvereinsstaaten als solcher entstanden und nicht durch Anziehung in dem Texte des Vertrages vom 8. Juli 1867 zu Bestandtheilen desselben erhoben sind, haben nur die Kraft von Verwaltungsvorschriften. Sie unterliegen der einseitigen Beschlussfassung des Bundesrathes, selbstverständlich vorbehaltlich der Rechte, welche dem Reichstage etwa aus seinem Budgetrecht entspringen können. Dies hat selbst dann zu gelten, wenn in

[19] Art. 3, § 7 führt an: Zollgesetz, Zollordnung, Zolltarif, Grundsätze über das Zollstrafgesetz, die Salzübereinkunft vom 8. Mai 1867, die Rübenzuckerübereinkunft vom 16. Mai 1865, das Zollkartell vom 11. Mai 1833; Art. 21: Grundsätze über Erfindungspatente vom 21. Sept. 1842.

den Schlussprotokollen einzelnen Staaten bestimmte Rechte im Verhältniss zur Gesammtheit eingeräumt sind, wie z. B. an Oldenburg ein Zuschuss zu seiner Pauschsumme im Schlussprotokoll No. 13. Das zweite Alinea des Artikel 78 leidet darauf keine Anwendung[20].

Erst hiernach gelangen wir zu der engern und für uns wichtigsten Frage, welche Vorschriften des Vertrages vom 8. Juli 1867 und die in ihm ausdrücklich als seine Bestandtheile angeführten besondern Verabredungen haben die Kraft von Verfassungssätzen und welche nur die Kraft einfacher Gesetze?

Für ihre Beantwortung sind die folgenden leitenden Gesichtspunkte aufzustellen:

1. Selbstverständlich und nach dem Wortlaut des Art. 40 greift die aufgeworfene Frage überhaupt nicht Platz für alle diejenigen Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 welche durch die Vorschriften der Verfassung abgeändert sind. Der Text der Verfassungsurkunde ist als Verfassungsgesetz an ihre Stelle getreten. Damit scheidet eine ansehnliche Zahl von Bestimmungen aus.

Denn abgeändert sind zunächst, alle diejenigen Vertragsbestimmungen die mit Verfassungsbestimmungen in Widerspruch stehn. Dahin gehören die Bestimmungen des ZVV. a. 7. 8. 9. 29. über die Befristung, die Organe des Zollbundes und deren Competenzen entgegen den Bestimmungen der RV. über die Ewigkeit, die Organe des Reiches und deren Competenzen; die Vorbehalte des ZVV. a. 26. und 27. wegen Herbeiführung gleichförmiger Grundsätze zur Förderung des Gewerbebetriebes und der Uebereinstimmung des Mass- und Gewichtssystems entgegen den festen gesetzgeberischen Competenzen des Reiches nach RV. a. 4 No. 1 und 3; die Verabredungen des a. 28 des ZVV., welche Landeskonsulate zur Voraussetzung haben, entgegen der Umwandlung derselben in Reichskonsulate nach Massgabe der RV. a. 56; die Be-

[20] Anderer Meinung Seydel, Commentar pag. 177. 178.

stimmungen des ZVV. a. 10 al. 1, a. 11 al. 1, a. 15 al. 3, a. 17, welche die Theilung der gemeinschaftlichen Abgaben unter den Einzelstaaten anordnen oder zur Voraussetzung haben entgegen deren ungetheiltem Abfluss in die Reichskasse nach aa. 38 al. 1 und a. 39 der RV.; die nähern Bestimmungen in a. 11 al. 2 des ZVV. über die von der Gesammteinnahme der gemeinschaftlichen Abgaben zulässigen Abzüge entgegen den Modifikationen der RV. a. 38 al. 2; die Bestimmungen endlich des a. 23 des ZVV., insoweit sie sich auf eigentliche Wasserzölle und zwar auf schiffbaren Wasserstrecken beziehn, entgegen der Aufhebung derselben durch a. 54. der RV.

Abgeändert sind aber auch diejenigen Bestimmungen des Zollvereinsvertrages, welche durch entsprechende Bestimmungen der Reichsverfassung gedeckt sind. Auch hier gilt ausschliesslich der Text der Verfassungsurkunde als Verfassungsgesetz. So treten die Bestimmungen des a. 35 und 37 der Reichsverfassung über die Competenzen im Gebiete des Zollwesens und der gemeinschaftlichen Abgaben an die Stelle des a. 3 §§ 1. 3. 4. 5. 6. des ZV., das Verbot der Binnenzölle in a. 33 der RV. an Stelle des a. 4 al. 1 des ZVV., die Bestimmungen über Benutzung der Seehäfen, über die Erhebungs- und Verwaltungsrechte der Einzelstaaten bei den Zöllen und Reichssteuern, über die Reichsaufsichtsbeamten in a. 54 al. 3, a. 36 al. 1 und 2 der RV. an Stelle der analogen Bestimmungen des a. 28, des a. 19 al. 1, des a. 20 al. 1 und 2 des ZVV. Diese parallelen Bestimmungen empfangen ihre Deutung lediglich aus Wortlaut, Sinn und Zusammenhang der Reichsverfassung und nicht mehr aus denen des Zollvereinigungsvertrages. Wenn daher a. 35 der Reichsverfassung die Ausschliesslichkeit der Reichsgesetzgebung für das Zollwesen und die gemeinschaftlichen Abgaben hervorhebt, wie das der Zollvereinigungsvertrag nicht that, wenn umgekehrt der Zollvereinigungsvertrag die Competenz der Gesetzgebung auch auf den im Umfange des Vereines zubereiteten Tabak bezieht,

während die Reichsverfassung dieselbe auf den im Bundesgebiete gewonnenen Tabak beschränkt, so sind es allein die Bestimmungen der Reichsverfassung, welche gegenüber der parallelen Bestimmung des Zollvereinigungsvertrages rechtliche Existenz haben.

2. Alle diejenigen Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages und die in demselben angezogenen besondern Verabredungen, welche unter die verfassungsmässige Kompetenz der Reichsgesetzgebung fallen und welche daher, wenn jetzt erlassen, kraft dieser Kompetenz im Wege der einfachen Gesetzgebung erlassen werden können, haben nur die Geltung einfacher Gesetze.

Einfache gesetzliche Vorschriften sind daher:

kraft der auschliesslichen Kompetenz des Reiches für die Zollgesetzgebung und für die gemeinschaftlichen Abgaben die Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages in a. 3 § 1, dass Modifikationen des Zolltarifes im Interesse der Einzelstaaten zulässig, dass von der Durchfuhr keine Abgaben erhoben werden, in a. 3, § 2 al. 1, dass der Zolltarif in zwei Hauptabtheilungen auszufertigen ist, in a. 3 § 7, dass die dort bezeichneten auf Zollvereinsverträgen beruhenden Gesetze, Ordnungen, Uebereinkünfte — soweit sie nicht bereits jetzt durch Zollbunds- und Reichsgesetze erledigt sind — zur Anwendung kommen, die Bestimmungen in a. 13. 14. 15. über Zollbegünstigungen, in a. 16 al. 2 und 3 über Ausmittlung des Bedarfs für die anrechnungsfähigen Zollerhebungskosten und deren Gewährung als Pauschquantum;

kraft der Reichskompetenz zur Ordnung des Münz- und Gewichtssystemes die Bestimmungen über die Einheit des gemeinschaftlichen Zollgewichtes in ZVV. a. 3, § 2 al. 2 und über Annahme der Münzen bei den Zollerhebungsstellen in a. 12;

kraft der Reichskompetenz über das Postwesen die Bestimmungen über Portofreiheiten in ZVV. a. 16 al. 4.

kraft der Reichskompetenz über die Erfindungspatente die Bestimmung in ZVV. a. 21 und die dort angezogene Ueber-

einkunft vom 21. September 1842, dergestalt dass bis zum Erlass eines Reichsgesetzes die Einzelgesetzgebung nach 3 Monaten vorhergehender Ankündigung nur an die Bestimmung unter No. III. dieser Uebereinkunft gebunden ist;

kraft der Kompetenz des Reiches zur Herstellung voller Freizügigkeit und damit zur Beseitigung jeder Doppelbesteuerung die Bestimmungen in ZVV. a. 26 al. 3 über Besteuerung der Handelsreisenden;

kraft der Kompetenz des Reiches zur Ermittelung der Volkszahl, welche nothwendige Voraussetzung der Bestimmungen der Reichsverfassung in a. 60 und 70 ist, die Bestimmung in ZVV. a. 11 al. 3 über dreijährige Volkszählungen[21];

kraft des Aufsichtsrechtes des Reiches die Bestimmung in ZVV. a. 20 al. 6, wonach die Ministerien und obersten Verwaltungsstellen der Einzelstaaten dem Bundesrathe über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten Auskunft zu ertheilen haben;

kraft der Reichskompetenz zur Gewerbe- und Handelsgesetzgebung das Verbot der Stapel- und Umschlagsrechte in ZVV. a. 24.

kraft der Reichskompetenz für Fluss- und sonstige Wasserzölle die noch nicht beseitigten Bestimmungen in ZVV. a. 23[22].

3. Die Geltung einfacher Gesetze haben endlich alle diejenigen Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages, welche nur die Durchführung eines verfassungsmässigen Grundsatzes zum Gegenstande haben. So die Durchführung des Grundsatzes in a. 3 der RV., dass der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu

---

[21] Seydel, Commentar pag. 176 sieht diese Bestimmung als eine verfassungsmässige an.

[22] Nach RVA. 24 und nach dem Gesetze vom 1. Juni 1870 leiden die Bestimmungen des a. 23 des ZVV. nur noch Anwendung auf die Flösserei a) mit verbundenem Holze auf Wasserstrecken, welche nur innerhalb Eines Staates flössbar sind b) mit unverbundenem Holze selbst auf solchen öffentlichen Wasserstrecken, welche durch mehre Staaten flössbar sind.

behandeln sei rücksichtlich der Ertheilung und des Schutzes der Erfindungspatente in ZVV. a. 21, rücksichtlich der Wasserzölle, soweit sie noch zulässig, in ZVV. a. 23 al. 3, rücksichtlich der Gebühren für Verkehrsanstalten in ZVV. a. 25, rücksichtlich des Besuches der Märkte und Messen und der Abgaben vom Handel und Gewerbebetrieb in ZVV. a. 26 al. 1 und 4. Allerdings — insofern diese Sätze nothwendige logische Folgerungen aus einem Verfassungsgrundsatz sind, gewinnen sie materiell, dadurch dass jede Aenderung derselben nicht ohne Aenderung der Verfassung vor sich gehen kann, die Kraft verfassungsgesetzlicher Bestimmungen. Allein formell bleiben sie nichts destoweniger einfache Gesetze, insofern die gesetzliche Anerkennung dieser Sätze als Folgerungen aus einem Verfassungsgrundsatz, die gesetzliche Anwendung dieses letztern auf die thatsächlichen Verhältnisse und selbst die Aenderung der Folgesätze, wenn sie unter veränderten thatsächlichen Verhältnissen ohne Verletzung der Verfassung geschehn kann, nur im Wege der einfachen Gesetzgebung zu erfolgen hat.

Zweifelhaft kann es bei einigen Bestimmungen des ZVV. sein, ob sie dem einen oder dem andern leitenden Gesichtspunkte anheimfallen oder eine selbständige und darum verfassungsmässige Geltung beanspruchen können.

Artikel 4 des ZVV. stellt als Folgerung des verfassungsmässigen Grundsatzes der Einheit des deutschen Zoll- und Handelsgebietes die Regel an seine Spitze, dass, abgesehn von den Uebergangsabgaben, Verkehrshemmungen aller im freien Verkehre eines Bundesstaates bereits befindlichen Gegenstände zwischen den verschiedenen Bundesstaaten nicht sattfinden dürfen. Der Artikel selbst[23] macht davon nur zwei Ausnahmen. Die eine giebt dem Einzelstaate das Recht, Massregeln zur Abwehr gefährlicher ansteckender Krankheiten für Menschen und Vieh zu ergreifen. Kraft der Reichskom-

[23] Die Ausnahme aus „sicherheitspolizeilichen Gründen" findet sich nur in einem einfachen Gesetze, dem Zollgesetz vom 1. Juli 1869 § 2.

petenz für Massregeln der Medizinal- und Veterinairpolizei ist es zweifellos Sache des Reiches, den Umfang und die Bedingungen festzustellen, in welchem und unter denen der Einzelstaat aus diesem Grunde Verkehrshemmungen anordnen darf. Daher denn auch das Reichsgesetz über Massregeln gegen die Rinderpest vom 7. April 1869 das Recht der Einzelstaaten, zur Abwehr dieser Seuche Einfuhr- und Ausfuhrverbote zu erlassen, als eine Ermächtigung des Reiches bezeichnet. Die zweite Ausnahme gestattet dem Einzelstaat zeitweise Ausfuhrverbote gegen das Ausland bei dem Eintritte ausserordentlicher Umstände, insbesondere bei drohendem und ausgebrochenem Kriege, dergestalt dass erst alsdann, wenn ein gleiches Verbot von allen vertragenden Theilen des Vereines nicht erreicht werden kann, dasselbe auch auf die nicht beitretenden Theile ausgedehnt werden darf. Diese Ausnahme nimmt eine Beziehung zum Auslande zur Voraussetzung; sie hat eine völkerrechtliche Seite, mag sie zum Schutze eigener Interessen oder zur Erfüllung völkerrechtlicher Rechte oder Pflichten stattfinden. Damit tritt sie aber auch in den verfassungsmässigen Wirkungskreis des Reiches, welches die Beziehungen zum Auslande trotz der dauernden völkerrechtlichen Persönlichkeit auch des Einzelstaates in dem Umfange zu wahren hat, dass es berechtigt und verpflichtet ist, auch die Interessen und Rechte der Einzelstaaten zu vertreten. Dies insbesondere dann, wenn die Vertretung dieser Interessen und Pflichten eine Rückwirkung übt auf das innere Verhältniss der Bundesstaaten zu einander, wie gerade im vorliegenden Falle vorausgesetzt ist. Auch für diesen Fall erscheinen die Bestimmungen des ZVV. als untergeordnet einer zutreffenden Kompetenz des Reiches. Und so gelangen wir in strenger Anwendung des a. 33 der RV. zu dem allgemeinen Satze, dass die Kompetenz des Reiches überall begründet ist, um die Zulässigkeit und die Voraussetzungen aller Verkehrshemmungen im einheitlichen deutschen Zoll- und Handelsgebiet, welche nicht in dem verfassungsgesetzlich anerkanntem Rechte der innern Besteuerung begründet sind, zu bestimmen.

Die einschlagenden Bestimmungen des a. 4 des ZVV. sind daher nicht verfassungsgesetzliche, sondern sie können im Wege der einfachen Reichsgesetzgebung näher bestimmt, abgeändert und aufgehoben werden.

Zweifelhaft mag die Stellung des a. 6 des ZVV. erscheinen. Derselbe zeichnet unter 1 die vom Zollverein ausgeschlossenen norddeutschen Gebietstheile auf mit der Massgabe, dass das Präsidium des norddeutschen Bundes jeder Zeit deren Eintritt in den Zollverein beantragen darf und der Bundesrath über den Zeitpunkt ihres Eintrittes beschliesst. Auf Grund dessen erging die Bekanntmachung des Bundeskanzlers vom 18. November 1868[24], welche die später eingetretenen und hiernach noch jetzt ausgeschlossenen norddeutschen Gebietstheile näher bestimmt. Die No. 2 des nämlichen Artikels dagegen verzeichnet ohne jede nähere Bestimmung einzelne Gebietstheile Badens als ausgeschlossene. Es kann sich hieran die Frage knüpfen, ob etwa die Staaten der noch jetzt ausgeschlossenen Gebietstheile, insbesondere Baden ein Recht auf diesen Ausschluss haben, dergestalt dass jede Aenderung nur im verfassungsgesetzlichen Wege und überdies unter Zustimmung des berechtigten Staates erfolgen kann? Die Frage ist zu verneinen. Die Artikel 33 und 34 der RV. unterscheiden ausdrücklich solche Gebietstheile, welche wegen ihrer Lage zur Einschliessung in die Zollgrenze nicht geeignet sind (a. 33) und solche Gebiete, denen als Freihäfen ein Recht auf den Ausschluss eingeräumt wird (a. 34). Nur für die Anschliessung der letztern, für Bremen und Hamburg wird nach a. 33 nicht nur die Zustimmung, sondern selbst der Antrag der berechtigten Staaten vorausgesetzt. Dagegen stellt a. 34 nur die verfassungsmässige Möglichkeit, nicht irgend welches Recht fest, trotz der Einheit des deutschen Zoll- und Handelsgebietes einzelne Gebietstheile auszuschliessen, wenn sie sich in einer zur Einschliessung ungeeigneten Lage befinden. Ob dies im einzelnen Falle zutrifft, ob durch etwaige Grenzver-

[24] Hirth, Annalen I, pag. 1111.

änderungen ein bisheriger Ausschluss zur Einschliessung geeignet wird — dieses Urtheil fällt zweifellos der Kompetenz des Reiches und zwar, in Anwendung der Bestimmung über die bisher ausgeschlossenen norddeutschen Gebietstheile, der Beschlussfassung des Bundesrathes anheim[25]. Die Bestimmungen des a. 6 des ZVV. können daher, abgesehn von der durch a. 34 der RV. ersetzten Bestimmung über Bremen und Hamburg, zu keinem Theile die Kraft verfassungsgesetzlicher Bestimmungen beanspruchen.

Nach diesen Erörterungen ist es ein verhältnissmässig geringer Rest von Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages, innerhalb dessen wir berechtigt sind, Sätze von verfassungsmässiger Geltung zu behaupten. Diese Restbestimmungen sind unter Einem Gesichtspunkt zusammengefasst. Sie alle haben zum Gegenstande die Abgrenzung der Rechte der Einzelstaaten gegenüber den Rechten des Reiches und zwar in einer doppelten Richtung, indem die einschlagenden Vorschriften des Zollvereinigungsvertrages sich theils auf solche Gebiete beziehn, welche der Gesetzgebung und Aufsicht des Reiches unterliegen, theils auf solche, welche ausserhalb jeder Kompetenz des Reiches stehn.

I. In der ersten Richtung liegen diejenigen Bestimmungen, welche jetzt ihren Ausgangspunkt finden in Artikel 36 der Reichsverfassung: „die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern bleibt jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen". Der Feststellung dieses „soweit" gelten die Vorschriften des Zollvereinigungsvertrages an den folgenden Punkten:

1. Die Verwaltung und Erhebung der Zölle und gemein-

[25] Die Befugniss des Bundesrathes zur Aufnahme von Zollausschlüssen in den Zollverband als eine besondere verfassungsmässige Ermächtigung zu betrachten — Seydel, Commentar pag. 164 — liegt keine Veranlassung vor, wenn man im Alinea 1 des Art. 33. den Nachdruck auf die Worte „nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile" legt und damit Art. 7. Al. 1. verbindet.

schaftlichen Verbrauchssteuern geschieht innerhalb jedes Staates durch die eigenen Behörden und Beamten des Staates und nicht durch solche des Reiches. Die Bildung der Behörden[26], die Einrichtung ihres Geschäftsganges, ihre Unterordnung unter die Ministerien, die Ernennung, Befehligung und Disziplin der Beamten verbleibt den Einzelstaaten. Dem Reiche ist nur vorbehalten für die Lokal- und Bezirksstellen gleichförmige Bestimmungen über deren Anordnung, Besetzung und Instruirung zu erlassen, für die zur Leitung des Dienstes der Lokal- und Bezirksbehörden, sowie überhaupt zur Vollziehung der Zollgesetze bestimmten Zolldirektionen den Wirkungskreis durch eine Instruktion des Bundesrathes festzustellen und endlich die oberste Aufsicht durch die den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der Einzelstaaten beigeordneten Reichsbeamten auszuüben, dergestalt jedoch dass diese Aufsichtsbeamten kein eigenes Verfügungsrecht gegenüber den Behörden des Einzelstaates besitzen, sondern beschränkt sind auf Kenntnissnahme, auf Antragstellung bei den betreffenden Behörden und Anzeige an die Organe des Reiches. ZVV. aa. 19 und 20.

2. Auch von der finanziellen Seite ist die Erhebung und Verwaltung der Zölle und gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern nicht Sache des Reiches, sondern der Einzelstaaten[27]. Die Kosten derselben sind nicht gemeinschaftliche und zwar in dem Sinne, dass ihre Bestreitung in Anrechnung auf die verfassungsmässig festgestellten Abzüge von der Gesammteinnahme der Zölle und Verbrauchssteuern — auf Rechnung und auf Gefahr der Einzelstaaten geschieht. Das ist ihr Recht und ihre Pflicht; letzteres insbesondere in Rücksicht auf die Haftung für die Diensttreue der Angestellten und für die Sicherheit der Kassenlokale und Geldtransporte. ZVV. a. 16.

---

[26] Speziell das Recht des Einzelstaates innere Steuerämter oder Zollämter oder Packhöfe innerhalb seines Gebietes in beliebiger Zahl zu errichten. ZVV. a 16 al 3.

[27] Auch die Bewilligung der Zoll- und Steuerkredite bemessen die Einzelstaaten. cf. v. Aufsess, Hirth, Annalen 1873, pag. 158.

3. Das Recht der Bestrafung verbleibt auch im Gebiete des Zoll- und gemeinschaftlichen Steuerwesens dem Einzelstaate; ihm und nicht dem Reiche stehn daher die Rechte der Begnadigung und Strafverwandlung und der Bezug der Geldstrafen und Konfiskate zu. ZVV. a. 18. a. 10 No. 4.

4. Innerhalb des Kreises ihrer selbständigen Befugnisse endlich haben die Bundesstaaten das Recht unter sich Verträge über die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Reichssteuern oder auch partikuläre Steuern neuerdings abzuschliessen und die geschlossenen „Anschlussverträge" aufrecht zu erhalten. ZVV. a. 2.

Durch diese Vorschriften ist die Grenzlinie gezogen zwischen dem Selbstverwaltungsrecht der Einzelstaaten und der Reichsgewalt auf dem Gebiete des Zollwesens und der Reichsverbrauchssteuern. Die gezogene Grenzlinie hat eine verfassungsmässige Sanction empfangen in der Klausel „soweit" des ersten, sowie in dem zweiten und dritten Alinea des Artikel 36. der RV. Es kann daher keinem Zweifel unterliegen, dass jede Veränderung dieser Vorschriften, welche die gezogene Grenzlinie sei es zu Gunsten stärkerer Machtbefugnisse des Reiches sei es zu Gunsten grösserer Selbständigkeit der Einzelstaaten verrückt, nur in den Formen der Verfassungsänderung, also auf dem in Artikel 78. bezeichneten Wege geschehn kann.

II. Eine zweite Reihe von Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 fällt in Gebiete, welche ausserhalb der verfassungsmässigen Kompetenz des Reiches liegen. Ihr Gegenstand ist:

Das Abgabenwesen der Einzelstaaten.

Das Reich ist nicht angewiesen lediglich auf Matrikularbeiträge. Es hat das Besteuerungsrecht wie der Einzelstaat. Verfassungsmässig sind ihm bestimmte Steuerquellen vorbehalten: die Zölle, Salz, Tabak, inländischer Zucker und Syrup, und mit der Sonderstellung der drei süddeutschen Staaten — Branntwein und Bier. Das Reich hat überdies das Recht, sich jeder Zeit ohne Beschränkung auf bestimmte Ge-

genstände und ohne Rücksicht auf das Steuersystem der Einzelstaaten neue Steuerquellen zu eröffnen. Es bedarf dazu keiner Verfassungsänderung mit Ausnahme des Falles, wenn es den drei süddeutschen Staaten in die Besteuerung des Branntweines und Bieres eingreift, vielmehr genügt auf Grund RV. a. 4 No. 2 die einfache Gesetzgebung.

Allein auf der andern Seite ist die Kompetenz des Reiches ausdrücklich in der angezogenen No. 2 beschränkt auf die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern. Sie ist ausgeschlossen in Rücksicht auf alle nicht an das Reich gezogenen, sondern für die Zwecke der Einzelstaaten zu verwendenden Steuern im weitesten Sinne. Ausnahmen hiervon werden nur begründet entweder direkt durch ausdrückliche verfassungsmässige Bestimmungen, wie die Beschränkungen, welche a. 4 No. 9 für die Fluss- und sonstigen Wasserzölle und a. 54 für die Seeschiffahrtsabgaben feststellt, oder indirekt dadurch, dass eine auf andern Gebieten gewährte Kompetenz des Reiches eine beschränkende Rückwirkung auf das Steuerrecht der Einzelstaaten ausübt, wie dies z. B. in Rücksicht auf die Wirkungen des Indigenates, auf die Freizügigkeit[28] geschieht.

In diesem Sinne und mit diesen Beschränkungen hat der Grundsatz des a. 10 al. 2 des ZVV. die volle Anerkennung der Reichsverfassung gewonnen. Der Grundsatz nämlich, dass die innern Steuern eines jeden Staates von inländischen Erzeugnissen, sowie die Kommunikationsabgaben an Chausseeabgaben, Pflaster-, Dammgeldern u. s. w. von der Gemeinschaft ausgeschlossen sind und, sofern nicht Separatverträge zwischen einzelnen Staaten ein Anderes bestimmen, dem privativen Genusse der betreffenden Staatsregierungen vorbehalten bleiben.

Allein trotz der Anerkennung dieses Grundsatzes beziehen sich gerade auf diese hervorgehobenen Abgaben eine

---

[28] Keine Doppelbesteuerung!

Reihe von Vorschriften des ZVV., welche gesondert ins Auge zu fassen sind.

1. In Uebereinstimmung mit ZVV. a. 10 al. 2 No. 1 überlässt die Reichsverfassung im a. 33 al. 2 den Einzelstaaten die innere Besteuerung inländischer Erzeugnisse in dem Masse, dass dieselbe in der Form der Uebergangsabgaben und trotz des verfassungsmässigen Grundsatzes der Einheitlichkeit des deutschen Zoll- und Handelsgebietes auch bei der Einfuhr steuerpflichtiger Erzeugnisse aus dem einen in den andern besteuernden Bundesstaat ausgeübt werden kann. Allerdings und selbstverständlich darf dadurch reichsverfassungsmässigen Grundsätzen kein Abbruch geschehn, insbesondere nicht dem Grundsatze vollkommen gleicher Behandlung der Unterthanen eines Bundesstaates, ihrer Eigenthums- und Handelsinteressen in jedem andern oder der ausschliesslichen Befugniss des Reiches zur Erhebung von Zöllen im eigentlichen Sinne. Unzulässig daher ist eine Anwendung des innern Besteuerungsrechtes der Einzelstaaten mit dem Zwecke oder mit dem Erfolge:

a. dass dem gleichartigen Erzeugniss eines andern Bundesstaates durch eine besondere, höhere oder auch nur lästigere Steuerbehandlung die Konkurrenz mit dem Erzeugnisse des besteuernden oder eines dritten Bundesstaates abgeschnitten oder erschwert wird;

b. dass der im Besteuerungsrecht begriffenen Befugniss des Erlasses oder der Rückerstattung der innern Steuer bei der Ausfuhr des steuerpflichtigen Erzeugnisses in einen andern Bundesstaat die Wirkung einer Ausfuhrprämie gewährt wird;

c. dass in der Form einer innern Steuer ein bereits verzolltes oder zollfreies ausländisches Erzeugniss einer nochmaligen oder erstmaligen Verzollung für Rechnung des Einzelstaates, seiner Gemeinden oder Korporationen unterworfen wird;

d. dass in der Form der innern Besteuerung ein Transitzoll von inländischen Erzeugnissen erhoben wird.

Diese Sätze hat der ZVV. im Einzelnen entwickelt ad c. im a. 5 sub I, ad d. im a. 5 § 1. ad a. im a. 5 § 3, ad b. im a. 5 § 4. Sie sind einfache gesetzliche Feststellungen, weil sie nur logische Entwicklungen verfassungsgesetzlicher Bestimmungen sind und sie unterliegen darum der Abänderung im Wege der einfachen Gesetzgebung, soweit dies ohne Abänderung der verfassungsmässigen Grundsätze geschieht und geschehn kann.

Allein die Bestimmungen des a. 5 des ZVV. gehe über die Durchführung der verfassungsmässigen Grundsätze und die Feststellung obiger Folgesätze hinaus. Sie beschränken das innere Besteuerungsrecht des Einzelstaates über das verfassungsmässig Gebotene hinaus, entgegen dem verfassungsmässig anerkannten Grundsatz des a. 10 al. 2 des ZVV. und zwar an folgenden Punkten:

a. Produktions- und Consumtionssteuern dürfen von Staats wegen nur gelegt werden auf einzelne bestimmte Gegenstände (Branntwein, Bier, Essig, Malz, Wein, Most, Obstwein, Mehl, andere Mühlenfabrikate, Backwaaren, Fleisch, Fleischwaaren, Fett) und sie dürfen es nur bis zu einem für Branntwein, Bier und Wein bereits festgestelltem, sonst aber — früher im Wege des Vertrages, jetzt des Reichsgesetzes — noch festzustellendem Höchstbetrage. ZVV. a. 5 § 2.

b. Gemeinden oder Korporationen darf ein Besteuerungsrecht nur für einzelne, zur örtlichen Konsumtion bestimmte Gegenstände und für Wein, Branntwein und Bier nur bis zu einem festgestellten Höchstbetrage gewährt werden nach näherer Massgabe des ZVV. a. 5 § 7.

c. Die Uebergangsabgabe von Wein und Traubenmost ist den Staaten des ehemaligen norddeutschen Bundes und allen Einzelstaaten eine Rückvergütung des zur Essigbereitung verwandten Branntweines, wenn die Ausfuhr nicht ins Ausland erfolgt, verboten. ZVV. a. 5 § 3. e. § 4. d.

Allerdings mag man sagen, dass diese Beschränkungen nur dem in RV. a. 33 al. 1 ausgesprochenen Grundsatz der Einheitlichkeit des deutschen Zoll- und Handelsgebietes eine weitere Durchführung geben. Allein der Grundsatz ist dort

nur ausgesprochen mit der gleichgeltenden Beschränkung des al. 2., dass dadurch das innere Besteuerungsrecht inländischer Erzeugnisse nur insoweit behindert werden soll, als dasselbe das Erzeugniss eines andern Bundesstaates nur gleichmässig mit dem eigenen Erzeugniss ergreifen darf. Man gelangt daher immer zu dem Resultate, dass in obigen Bestimmungen des ZVV. besondere, über die Bestimmungen der Verfassung hinausgreifende Beschränkungen vorliegen, welche ihre Kraft nicht aus a. 33 der RV. noch aus einer sonstigen Reichskompetenz sondern lediglich aus der verfassungsmässigen Anerkennung der Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages nach RV. a. 40 gewinnen. Aenderungen daher, weiter gehender Verbote der Einzelbesteuerung durch Einschränkung der besteuerungsfähigen Gegenstände. durch Herabsetzung der festgestellten Höchstbeträge, durch Aufhebung noch anderer Uebergangsabgaben oder Rückvergütigungsberechtigungen können allgemein nur erfolgen im Wege der Verfassungsänderung und insbesondere, soweit sie sich auf die Bier- und Branntweinsteuern der süddeutschen Staaten beziehn, nur unter Zustimmung des sonderberechtigten Einzelstaates im Bundesrathe.

2. Weitere Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juni 1867 treffen solche Abgaben, welche unter der Bezeichnung Kommunikationsabgaben im weitern Sinne zusammengefasst werden können. Auch die Reichsverfassung erstreckt sich durch die Kompetenz für die Organisation der Deutschen Schifffahrt zur See, sowie für die Fluss- und sonstigen Wasserzölle — a. 4 No. 7 und 9. — auf diese Gegenstände. Sie stellt daher in a. 54 massgebende Grundsätze für die Abgaben in Seehäfen, auf allen natürlichen Wasserstrassen und für Abgaben auf solchen künstlichen Wasserstrassen, welche Staatseigenthum sind, fest. Damit sind einzelne Bestimmungen des ZVV. a. 25 ersetzt und erledigt. Allein die Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrages greifen auch hier weiter, als die der Verfassung.

A. 25 des ZVV. giebt dem Grundsatze, dass abgesehn von

der gleichen Behandlung aller deutschen Staatsangehörigen, für die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmten Anstalten Abgaben nur erhoben werden dürfen bei Benutzung wirklich bestehender Einrichtungen und nur in der Höhe der Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten eine Anwendung auch über den Bereich des Massenverkehrs hinaus, also auch im Bereich des Landverkehres für Brücken-, Waage-, Krahnen-, Niederlage-Gebühren und andere Leistungen.

A. 22 des ZVV. insbesondere wendet den nämlichen Grundsatz an auf alle staatlichen, kommunalen oder privaten Chausseegelder oder andere statt derselben bestehende Abgaben, ebenso auf Pflaster-, Damm-, Brücken- und Fährgelder oder sonstwie benannte Abgaben, welche sowohl auf Chausseen als auch auf unchaussirten Land- und Heerstrassen erhoben werden, wenn diese die unmittelbare Verbindung zwischen den an einander grenzenden Bundesstaaten bilden und auf ihnen ein grösserer Handels- und Reiseverkehr stattfindet. Thorsperr- und Pflastergelder sollen auf chaussirten Strassen aufgehoben sein und die Ortspflaster den Chausseestrecken eingerechnet werden. Als höchster zulässiger Satz soll auf Chausseen, welche nicht als blosse Nebenstrassen oder Lokalverbindungen von Korporationen oder von Privaten oder auf Aktien angelegt sind, der preussische Chausseeregeltarif von 1828 gelten. Nur für Oldenburg ist die besondere Bestimmung getroffen, dass es die dermaligen Chausseegeld-Sätze nicht erhöhn darf.

Keine dieser Vorschriften des Zollvereinigungsvertrages lässt sich einer derjenigen Kompetenzen unterstellen, welche in der Verfassungsurkunde bestimmt sind. Die Vorschriften sind und bleiben in Kraft lediglich auf Grund des a. 40. der RV. und nur in der Beschränkung aller einzelnen Klauseln der Artikel des ZVV. gewinnt das Reich ein Recht. Es wäre willkürlich und ohne Rechtsgrund hieraus einen allgemeinen Zusatz zu Artikel 4 der RV. ableiten zu wollen, dahin lautend: „Der Beaufsichtigung Seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die Kommunikationsabgaben

im Bundesgebiete". Darum ist jede Abänderung der hervorgehobenen Bestimmungen der Artikel des ZVV. in allen ihren einzelnen Klauseln im Wege der einfachen Gesetzgebung, welche nothwendig eine solche allgemeine Kompetenz des Reiches zur Voraussetzung nehmen müsste, verfassungswidrig. Sie kann nur erfolgen im Wege der Verfassungsänderung und zwar, soviel eine Aufhebung der Beschränkung des Sonderrechtes Oldenburg's betrifft, nach dem zweiten Absatz des a. 78 der RV. nur mit Zustimmung dieses Staates. Denn RV. a. 40 nimmt auf den ganzen Artikel 78, einschliesslich seines zweiten Absatzes Bezug und kraft Artikel 40 gilt diese Oldenburgische Klausel, als Vorschrift der Reichsverfassung, als eine derjenigen „Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind".

Hiermit sind diejenigen Vorschriften des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 erschöpft, welche verfassungsgesetzliche Kraft beanspruchen können.

Sie wahren für das deutsche Reich auch ausserhalb des Textes der Verfassungsurkunde die Forderung, welche man aus der allgemeinen Natur des Bundesstaates abzuleiten pflegt, dass die Grenzbestimmungen zwischen der Macht des Gesammtstaates und der Freiheit der Einzelstaaten verfassungsmässige und damit durch die erschwerten Formen ihrer Abänderung gesichert sein müssen.

Am letzten Ende aber steht das Resultat, dass die Bezugnahme der Reichsverfassung auf die Zollvereinigungsverträge weder diese Verträge als solche fortdauern lässt noch ein vertragsmässiges Rechtsverhältniss der Einzelstaaten untereinander oder zum Reiche begründet.

III. Abschnitt.

Die Verfassungsänderungen.

I. Die Bedeutung der Streitfrage.

§ 10.

Aus dem Wesen des Bundesstaates hat man mit Recht gefolgert:

dass einmal die Rechtssphäre des Gesammtstaates und der Einzelstaaten scharf gegeneinander abgegrenzt,

dass sodann die Rechte der Einzelstaaten auf Theilnahme an den Organen und an der Willensbildung der Gesammtheit festgestellt sein müssen.

Diese Feststellungen gehören zu den wesentlichsten Punkten jeder Bundesverfassung. Sie berühren die Existenzfrage unmittelbar sowohl der Einzelstaaten als auch des Bundesstaates.

Es ist gewiss, dass die Fernhaltung der Einzelstaaten als solcher von den Organen des Gesammtstaates und ihrer Willensbildung die Existenz derselben gefährden, dass umgekehrt eine übermächtige Einwirkung der Einzelstaaten als solcher auf die Willensbildung der Gesammtheit, wie sie ein weiter Bereich des Erfordernisses der Stimmeneinhelligkeit der Staaten aufweist, den Bundesstaat nach dem Staatenbund und der Staatenallianz hindrängen, dass endlich eine äusserliche und unorganische Nebenordnung der beiden Arten der Gemeinwesen das im Bundesstaate praktisch und begrifflich geforderte Zusammenwirken beider unmöglich machen würde.

Es ist nicht minder gewiss, dass der Gesammtstaat durch Erweiterung oder Verengerung seiner Kompetenzen im Verhältniss zu den Kompetenzen der Einzelstaaten das Wesen des Bundesstaates zerstören und ihn entweder in den Einheitsstaat oder in den Staatenbund umschlagen lassen muss.

Wenn man die Behauptung aufstellt, dass die Einzelstaaten als solche und in ihrer verfassungsmässig umgrenzten Rechtssphäre in einem völkerrechtlichen Verhältniss der Nebenordnung und der Selbständigkeit sowohl unter einander als zum Gesammtstaate stehn oder dass ihnen überdies ihre völkerrechtliche und selbständige Rechtsstellung durch ein Vertragsverhältniss untereinander oder zur Gesammtheit verbürgt sei, so liegt bei jenen wesentlichsten Punkten jeder Bundesverfassung die Entscheidung. Der Beweis muss erbracht werden, dass entweder alle und jede Verfassungsänderungen des Bundes oder doch diejenigen Verfassungsänderungen, welche in die Rechtsstellung der Einzelstaaten im Bundesorganismus oder in die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und des Einzelstaates eingreifen, zu ihrer Rechtsgültigkeit an den Vertrag der Einzelstaaten unter einander oder mit dem Gesammtstaat gebunden sind.

Dieser Beweis ist für den norddeutschen Bund und für das deutsche Reich angetreten worden.

Bereits für den norddeutschen Bund hat man die wesentlichsten Rechte der Einzelstaaten in dem Bundesorganismus als vertragsmässige Elemente qualifizirt und man hat jetzt in dem zweiten Alinea des Artikel 78 der deutschen Reichsverfassung die ausdrückliche Beurkundung hierfür gefunden.

Aber das Hauptgewicht hat man auf die Behauptung gelegt, dass der norddeutsche Bund und jetzt das deutsche Reich nicht berechtigt sei, seine Kompetenzen im Wege der Gesetzgebung, mithin anders, als im Wege des Vertrages zu erweitern.

Die Beweisführung für diese Behauptung hat sich auf allgemeine Erörterungen gestützt, welche bestimmt waren, der Auslegung des Verfassungstextes eine gesicherte Grundlage zu gewähren und welche das Wesen des Staates und die besondere Erscheinung des Bundesstaates an gewichtigen Punkten trafen.

I. An die Spitze ist der Satz gestellt worden: Nie-

mand kann sich selbst seine Kompetenz erweitern.

Wenn wir den Begriff der Kompetenz auf den Wirkungskreis jedes willensbegabten Wesens ausdehnen, sei dasselbe Einzelperson oder eine organisirte Gesammtheit, so ist derselbe ein Rechtsbegriff nur unter der Voraussetzung, dass dem natürlich möglichen Wirkungskreis der Person im Verhältniss zu andern Personen Grenzen gesetzt sind. Eine unbeschränkte und beliebige rechtliche Kompetenz ist ein Widerspruch in sich selbst. In dem Sinne einer schrankenlosen und nur dem Belieben anheim gegebenen Erweiterung der rechtlichen Kompetenzen ist daher der an die Spitze gestellte Satz unumstösslich, „ein allgemeiner, rechtlicher Grundsatz, geltend im Privatrecht wie im Staatsrecht".

Aber durchaus verschieden hiervon ist die andere Frage: Von wem? und in welchen Formen? die rechtlich geforderten Grenzen gesetzt, erweitert oder beschränkt werden.

Ist es die wesentlichste, alles Uebrige bedingende Aufgabe des Staates, das Recht zur Geltung zu bringen, so ist im vollkommenen Staate keine Person, welche ihre Kompetenz nicht auf die Anerkennung des Staates zurückführen müsste und damit von ihm die Grenzen ihrer Kompetenz bezeichnet erhielte.

Das gilt zweifellos von allen dem Staate nachgeordneten juristischen Personen, mögen sie um ihrer verschiedenen Zwecke willen dem Privatrechte oder dem öffentlichen Rechte angehören. Das gilt aber auch von den physischen Personen. Denn wenn es auch richtig bleibt, dass der Idee nach der Mensch vor dem Bürger, das Individuum vor dem Staate besteht, dass das Individuum einen unbedingten Anspruch auf die seiner sittlichen Bestimmung nothwendige Freiheit besitzt, so ist es doch der Staat, der die Freiheit verbürgt, das Ausmass derselben und damit die rechtlichen Grenzen der individuellen Kompetenz bestimmt. Diese Grenzbestimmungen sind historisch wechselnde. Der Staat bleibt in der von ihm getragenen Rechtsordnung hinter den sittlichen Anforderungen

an die individuelle Freiheit zurück, wenn er an zufällige Merkmale Beschränkungen oder Versagung der gemeingültigen Rechtsfähigkeit knüpft. Er erweitert die rechtlichen Grenzen der individuellen Kompetenz über die sittlichen Schranken hinaus überall da, wo er, ohne durch seine äusserliche Natur genöthigt zu sein, den Satz gelten lässt: non omne quod licet, honestum est.

Und so gilt von allen Personen im Staate in jedem Sinne der Satz: Niemand kann sich selbst seine Kompetenz erweitern. Aber er trifft nicht zu für den Staat selbst.

Eine flüchtige historische Betrachtung lehrt uns, wie der Staat seine Aufgaben im Einzelnen und damit seine Kompetenzen im Wechsel der sozialen, sittlichen und religiösen Anschauungen wechselt. Er nimmt heute das in den Bereich seiner Wirksamkeit auf, was er morgen von sich stösst, um es der Selbstthätigkeit seiner Bürger und ihrer Gemeinschaften zu überlassen.

Damit bleibt die Forderung bestehn, dass auch dem Staate um seiner Idee, um seiner sittlichen Zwecke Willen Grenzen gesetzt sind. Und es ist die erste Voraussetzung alles Staatsrechtes, dass die Grenzen zu rechtlichen gefestigt werden.

Aber in der sittlichen Natur des vollkommenen Staates liegt die Selbstbestimmung zu seiner Idee. Und dieser seiner sittlichen Natur, entfaltet in einer obersten Herrschaft über die menschliche Gemeinschaft, entspricht die Rechtsmacht der Selbstbestimmung seiner Kompetenz. Wenn der konkrete Staat im Wechsel der konkreten Voraussetzungen seine Aufgaben im Einzelnen erweiternd oder beschränkend wechselt, so befreit er sich damit nicht von den begrenzenden Anforderungen seiner Idee, aber er empfängt rechtlich die damit wechselnden Grenzen seiner Kompetenzen nicht von einer übergeordneten Autorität, sondern er setzt sie sich selbst in den verfassungsmässigen Formen seiner Willensbildung[29].

[29] Die Ausführungen Zachariä's, die Verfassungsänderung, insbesondere pag. 16. 17. beruhen auf einer stetigen Verwechselung der Anforderung,

In dieser Rechtsmacht des Staates über seine Kompetenz liegt die oberste Bedingung der Selbstgenugsamkeit, der Kernpunkt seiner Suveränetät. Einem politischen Gemeinwesen, dem dieses wesentlichste Merkmal zukommt, werden wir die Natur des Staates zusprechen; wir werden ihm den vollen und normalen Begriff des Staates absprechen, wenn das Merkmal fehlt.

II. Was für den Staat gilt, gilt nicht ohne Weiteres für den Bundesstaat. So hat man es denn versucht, aus dem Wesen des Bundesstaates den Satz als logische Folgerung abzuleiten, dass die verfassungsmässigen Kompetenzen des Gesammtstaates nur im Wege des Vertrages der Einzelstaaten abgeändert, insbesondere erweitert werden können.

Allein die historischen Erscheinungen, welche den Typus des Bundesstaates aufweisen, entsprechen der logischen Forderung nicht. Wenn wir nicht im Voraus den Begriff des Bundesstaates dergestalt fertig hinstellen, dass er den erst zu beweisenden Satz bereits als wesentliches Merkmal an sich trägt, wenn wir vielmehr die bildenden Elemente in das Auge fassen, aus denen sich der Bundesstaat zusammensetzt, dann ergiebt sich für die Formen der Aenderung seiner Verfassung und seiner Kompetenzen eine dreifache, vielleicht eine vierfache Möglichkeit.

1. Es mag sein, dass Aenderungen der Verfassung des Bundesstaates überhaupt von Bundes wegen ausgeschlossen sind und lediglich durch die Rechtshandlung der Einzelstaaten als solcher, also insbesondere im Wege des völkerrechtlichen Vertrages erfolgen können. Am Nächsten stand dem die Verfassung der konfederirten Staaten von Amerika von 1861 — Artikel V —. Sie gestattete die Initiative zu einer Verfassungsänderung nur den Einzelstaaten als solchen, indem sie für dieselbe einen Antrag der gesetzlich versammelten Konventionen von mindestens drei Staaten forderte. Sie

---

dass dem Staate rechtliche Grenzen gesetzt seien, mit der Frage wer dem Staate diese Grenzen anweise. Vergl. Meyer, Grundzüge pag. 3 ff.

gab alsdann die nächste Entscheidung über den Antrag einer Konvention aller Staaten anheim, welche staatenweise stimmte. Der angenommene Antrag bedurfte endlich noch der Zustimmung der Legislaturen oder Konventionen von zwei Dritteln der verbündeten Staaten. Aber auch nur von zwei Dritteln — und damit überwog auch nach dieser Verfassung das überall festgehaltene Majoritätsprinzip den Gedanken an einen einfachen Vertrag der Staaten.

2. Es kann sodann zu jeder Verfassungsänderung ein Zusammenwirken der Organe des Gesammtstaates — seien diese die regelmässige oder die ad hoc berufene Vertretung oder die stimmberechtigte Bürgerschaft des Gesammtstaates selbst — und zugleich der Einzelstaaten als solcher rechtlich nothwendig sein. Ein erstes Beispiel bietet die nordamerikanische Unionsverfassung. Die Initiative zu Verfassungsänderungen kann nach ihrem Artikel V im Kongresse in den gewöhnlichen Formen eines Gesetzesvorschlages ergriffen werden, aber auch von den Einzelstaaten ausgehn, dann wenn zwei Drittel derselben durch ihre Legislaturen den Antrag auf Verfassungsänderung stellen. Im ersten Fall beschliesst der Kongress mit zwei Drittel Majorität beider Häuser [30]; im zweiten Falle befindet eine Konvention, deren Beschlussfassung nach der Verfassung weder an erschwerte Majoritäten noch an eine staatenweise Abstimmung gebunden ist [31]. In beiden Fällen bedarf das durch die Organe der Union beschlossene Amendement an letzter Stelle der Genehmigung durch die Dreiviertel-Majorität der Staaten in ihren Legislaturen oder Konventionen. — Das zweite Beispiel ist die Bundesver-

[30] Es wird angenommen, dass dieser Beschluss nicht unter dem Suspensivveto des Präsidenten steht. Denn zur Beseitigung des Veto genügt eine entgegengesetzte Zweidrittelmajorität beider Häuser und diese ist zur Gültigkeit eines Beschlusses über ein Verfassungsamendement bereits vorausgesetzt. Farrar, Manual of the Constitution pag. 390 ff.

[31] Die zweite Form hat niemals praktische Anwendung gefunden. Der Wahlmodus und alle Formen der innern Organisation einer solchen Konvention müssten vorerst durch Kongressbeschluss festgestellt werden.

fassung der Schweiz, Artikel 111—114. Hier ist die Revision der Verfassung ausdrücklich auf den Weg der Bundesgesetzgebung gewiesen, aber auch hier sind ihre Formen kombinirt. Der Antrag auf Revision kann in der Bundesversammlung unter den üblichen Voraussetzungen der Geschäftsordnung, aber auch von 50,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern gestellt werden. Im ersten Falle beschliesst die Bundesversammlung in den gewöhnlichen Formen der Gesetzgebung. Im zweiten Falle, sowie wenn beide Räthe über den Revisionsbeschluss nicht einstimmig sind, entscheidet zunächst die einfache Majorität der stimmenden Schweizerbürger über die Zulässigkeit der Revision und die ad hoc neu gewählte Bundesversammlung hat alsdann die Revision zur Hand zu nehmen. Die Verfassungsänderung tritt in beiden Fällen in Kraft, wenn sie endlich von der Mehrheit sowohl der stimmenden Schweizerbürger als der Kantone angenommen ist [32].

3. An dritter Stelle kann die Aenderung der Verfassung eines Bundesstaates ausschliesslich in die Organe des Bundes verlegt sein, dergestalt dass bei den zu ihrer Gültigkeit erforderlichen Formen der Berathung und Beschlussfassung die Einzelstaaten nirgends als solche, sondern nur in ihrer Eigenschaft als in den Bundesorganen stimmberechtigte Bundesglieder erscheinen. Das war der Standpunkt der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 — § 196 — und der auf Grund des Bündnisses vom 26. Mai 1849 entworfenen Verfassung — § 194 —, nur dass die erstere die Versagung der Zustimmung des Reichsoberhauptes lediglich als ein Suspensivveto qualifizirte. Das scheint auch äusserlicher aber bestrittener Weise der Standpunkt der Verfassung des jetzigen deutschen Reiches in ihrem 78. Artikel zu sein.

[32] Wie man sich hat auf die nordamerikanischen und schweizer Einrichtungen berufen können, um die Form des Vertrages für Verfassungsänderungen als die typische Form des Bundesstaates zu behaupten oder um die sog. Kompetenz-Kompetenz desselben zu leugnen — Das ist schlechthin unbegreiflich.

4. Man mag endlich an eine Mischung dieser Formen denken dergestalt, dass man gewisse Verfassungsänderungen des Bundesstaates an eine der drei Formen bindet, für andere aber, sei es für Aenderungen der Bundeskompetenzen oder für die Aufhebung bestimmter wichtiger Rechte der Einzelstaaten, den Weg des Vertrages fordert. Hierfür mag man selbst die Verfassung der Vereinigten Staaten anführen, welche das gleiche Stimmrecht der Staaten im Senate von jeder Aenderung im verfassungsmässigen Wege ausnimmt[33]. Und das Gleiche ist für die Kompetenzveränderungen aus Artikel 78 der norddeutschen Bundesverfassung und für jura singulorum der Einzelstaaten aus dem 2. Alinea desselben Artikels der deutschen Reichsverfassung abgeleitet worden.

III. Gestehn wir die verschiedenen Möglichkeiten in den Formen der Verfassungsänderung zu, wie sie aus der Kombination der verschiedenen Elemente, welche die äussere Erscheinung des Bundesstaates bilden, hervorgehn, so wird auch der gemachte Versuch nicht gelingen, eine zwingende und juristisch verwerthbare Präsumption für die eine oder die andere Form aus den möglichen Erfolgen ihrer Anwendung zu gewinnen; selbst dann nicht, wenn der Bundesstaat aus dem völkerrechtlichen Vertrage der Einzelstaaten hervorgegangen ist.

Die Frage nach den Formen der Verfassungs- und Kompetenzänderungen eines Bundes ist eine juristische. Sie ist ganz abstrakt. Denn die andere Frage, welchen Inhalt diese Aenderungen empfangen, ist juristisch nicht bestimmbar; sie wird ausschliesslich bestimmt durch die herrschenden politischen Kräfte.

Der materielle Inhalt der Verfassungs- und Kompetenzänderungen mag zum Gegenstande haben die Aufrechterhaltung des Bundesstaates oder die Verdichtung desselben zum Einheitsstaate oder seine Auflösung in den Staatenbund oder

[33] Bis zum Jahre 1808 galt das auch von der 1. und 4. Klausel im Art. I, Sektion 3.

in die volle Selbständigkeit der Einzelstaaten. Die juristischen Formen können immer nur die Bedeutung der Hemmung haben, welche dem Gesammtstaat und den Einzelstaaten gegenüber den politisch möglichen Entwickelungen rechtlich zusteht. Je erschwerter sie sind, — und am schwersten würde die Verfassungsänderung ausschliesslich im Wege des Vertrages sein — desto mehr werden sie den gegenwärtigen Bestand sichern. Je leichter sie sind, — und am leichtesten würde die Verfassungsänderung ausschliesslich von Bundes wegen sein — desto mehr wird der Bestand des Bundesstaates abhängig sein von den politischen Strömungen und Machtverhältnissen, die mit gleicher Kraft nach der Lockerung des Bundesstaates und der Schmälerung seiner Kompetenzen, wie nach der Uebermacht desselben und der weiten Ausdehnung seiner Kompetenzen hintreiben mögen.

Die Behauptung, dass eine Form der Verfassungsänderungen, welche die Erweiterung der Kompetenzen wesentlich nur an die regelmässigen Bedingungen der einfachen Gesetzgebung von Bundes wegen knüpft, den Begriff des Bundesstaates in den Begriff des Einheitsstaates cum die — weil die Bedingung eine sicher eintretende sei — umwandele und dass diese Form eben darum die Präsumption gegen sich habe, ist werthlos.

Wir bilden unsere politischen und rechtlichen Begriffe nach dem gegenwärtigen Bestande der wesentlichen Merkmale einer Erscheinung und nicht nach der Möglichkeit ihrer künftigen Umbildung. Die Monarchie bleibt uns Monarchie auch dann, wenn die formelle Möglichkeit sie auf verfassungsmässigem Wege in die Republik umzuwandeln nicht ausgeschlossen ist.

Vor allen Dingen jene Behauptung ist nur eine politische Voraussagung, gestützt auf die Werthschätzung der herrschenden politischen Kräfte. Eine andere Schätzung oder ein Wechsel der politischen Voraussetzungen kann dieselbe Form des Bundesstaates und seiner Verfassungsänderungen genau unter dem entgegengesetzten Gesichtspunkt, als den Ueber-

gang zum Staatenbund erscheinen lassen. Ja es mag eine Meinung geben — und sie besteht in Deutschland seit dem Entwurfe der siebzehn Vertrauensmänner —, welche gerade die zur Frage stehende Form der Verfassungsänderung unter den obwaltenden politischen Voraussetzungen für diejenige hält, welche dem Wesen des Bundesstaates und seiner eigenthümlichen Aufgabe allein entspricht und welche allein den Bestand desselben auf solange verbürgt, als diese Regierungsform überhaupt von den lebendigen Kräften der Nation getragen und darum haltbar ist.

IV. Allerdings — es steht über jedem Zweifel, dass die Formen der Verfassungs- und Kompetenzänderungen von entscheidender Bedeutung für das Wesen des Bundesstaates im Allgemeinen und im einzelnen Falle sind.

Eine doppelte Auffassung des Bundesstaates im Verhältniss des Gesammtstaates zu den Einzelstaaten ist denkbar.

Nach der einen Auffassung ist der Gesammtstaat nur die Ergänzung des Einzelstaates in einem engern Gebiete, in welchem die Kraft des Einzelstaates nach seiner eigenen Anerkennung zur Erfüllung der Staatsaufgaben nicht genügt. Hier liegt das Hauptgewicht auf dem Einzelstaate. Er erweist sich auch in der Gemeinschaft noch als der ursprüngliche Träger des Staatsgedankens. Der Bundesstaat ist die Konzession, ist das Auskunfts-, Hilfs- und Schutzmittel des Einzelstaates.

Die andere Auffassung schreibt dem Bundesstaate eine umfassendere Bedeutung zu. Er nimmt nicht nur eine dienende und aushelfende Stellung im Verhältniss zu den Einzelstaaten ein. Er gilt als eine selbständige, als eine unmittelbar wesentliche Potenz für den Staatszweck. Nicht nur Aufgaben sind ihm geeignet, welche die Unzulänglichkeit des Einzelstaates nothwendig macht, sondern alle Aufgaben, welche sicherer, besser und wohl auch glänzender durch die Gesammtkraft erreicht werden können. Er übernimmt es nicht durch seine Aushilfe den Staatsgedanken im Einzelstaate zur Voll-

endung zu bringen, sondern der Bundesstaat selbst ist diese Vollendung.

Diese verschiedene Auffassung muss nothwendig in den Formen der Verfassungs- und insbesondere der Kompetenzänderungen des Bundesstaates ihren rechtlichen Ausdruck finden.

Im ersten Falle wird jede solche Aenderung, wenn nicht ausschliesslich an den Vertrag, doch wesentlich an die Rechtshandlung der Einzelstaaten als solcher gebunden sein.

Im zweiten Falle wird sich der Bundesstaat in freier Erwägung dem vollen Staatszwecke gegenüberstellen. Er selber wird es sein, der die zweckmässige Vertheilung der Aufgaben zwischen dem Gesammtstaat und den Einzelstaaten vollzieht und verbürgt, der sie im Wechsel der thatsächlichen Voraussetzungen und der Anforderungen der Nation einer erneuten Prüfung unterzieht und ändert. Er wird sich damit als eine übergreifende Potenz auch im Verhältniss zu der Rechtssphäre erweisen, welche die Verfassung dem Einzelstaate zuschreibt.

Die Beantwortung der Frage nach den Verfassungs- und Kompetenzänderungen wird zum wesentlichsten Theile die Beantwortung der andern Frage enthalten, ob der Bundesstaat diejenige Bedingung einheitlicher Ordnung auch gegenüber dem rechtlichen Anspruch der Einzelstaaten auf verfassungsmässige Selbständigkeit erfüllt, welche uns allein gestattet, den Begriff des Staates im Bundesstaate wieder zu finden.

Allein nicht allgemeine Erörterungen, nicht Schlussfolgerungen aus einem aufgestellten typischen Begriff, welcher, über vereinzelten thatsächlichen Erscheinungen abgezogen, eine genügende Bürgschaft für die Geltung der in ihn aufgenommenen Merkmale im einzelnen Falle nicht gewährt, sondern allein die Bestimmungen der Verfassung, ihr Wortlaut, ihr Sinn und Zusammenhang können die Entscheidung bringen.

Unter diesen Gesichtspunkten betrachten wir den Artikel 78 der deutschen Reichsverfassung.

II. Das erste Alinea des Artikel 78 der deutschen Reichsverfassung.

§ 11.

Wenn es von entscheidender Bedeutung für die politische und rechtliche Charakteristik eines Bundesstaates ist, ob und in welcher Weise eine Aenderung seiner Verfassung rechtlich möglich ist, so war es durchaus sachgemäss, dass die einschlagenden Bestimmungen der neuen Bundesverfassungen in Deutschland sofort bei ihrer Einführung einer lebhaften Erörterung unterzogen wurden.

Die Frage ist aufgeworfen und allseitig diskutirt zur Zeit des norddeutschen Bundes und für seine Verfassung. Sie ist mit der Entstehung des deutschen Reiches und unter seiner Verfassung definitiv entschieden worden.

Trotz dieser Entscheidung rechtfertigt die Wichtigkeit des Gegenstandes einen Rückblick auf die Zeit des norddeutschen Bundes und auf die Momente, welche die Entscheidung der Frage herbeigeführt haben.

Der Artikel 78 der norddeutschen Bundesverfassung lautete einfach: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung, jedoch ist zu denselben im Bundesrathe eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Stimmen erfoderlich."

Nach zwei Richtungen hat man versucht dem allgemeinen Wortlaut des Artikels Schranken zu ziehn, insbesondere dann wenn es sich um Erweiterungen der in der Verfassung dem norddeutschen Bunde eingeräumten Kompetenzen handelt.

In eigenthümlicher Weise unternahm dies der Antrag des Grafen zur Lippe in der Session des preussischen Herrenhauses 1869—70. Wenn derselbe auch allgemein dahin lautete, „dass die k. Staatsregierung zu ersuchen sei, dem entgegen zu wirken, dass Aenderungen der Verfassung des norddeutschen Bundes, soweit durch dieselben zugleich Aenderungen der preussischen Verfassungsurkunde herbeigeführt werden, ohne Zustimmung der preussischen Landesvertretung

vorgenommen werden", so richtete er sich doch wesentlich gegen Erweiterungen der Bundeskompetenz, wie sie in dem Bundesgesetze über Errichtung des Bundesoberhandelsgerichtes gefunden wurden. Es war hierbei keineswegs die Absicht zu behaupten, dass bei Bundeskompetenzänderungen die vertragsmässige Einigung der Bundesregierungen an die Stelle der für die Bundesgesetzgebung verfassungsmässig im Bundesrath und Reichstag vorgeschriebenen Majoritäten zu treten habe. Vielmehr war der Weg der Gesetzgebung nach Massgabe des Art. 78 der Verfassung anerkannt. Aber es ging die rechtliche Auffassung dahin, dass die Zustimmung einer Regierung im Bundesrathe zu solchen Verfassungsänderungen nur erfolgen dürfe nach vorgängiger Zustimmung der partikulären Legislatur d. h. des betreffenden Einzelmonarchen als solchen unter verfassungsmässiger Mitwirkung der Landesvertretung[34]. — Der Antrag wurde im preussischen Herrenhause durch einfache Tagesordnung beseitigt[35]. Die ihm zu Grunde liegende Rechtsanschauung mag den mecklenburgischen Ständen vorgeschwebt haben, als sie ihrer Zustimmung zur norddeutschen Bundesverfassung die Bedingung hinzufügten, dass die mecklenburgischen Regierungen in eine Kompetenzerweiterung des Bundes, wenn etwa die Befugniss dazu aus Art. 78 der Bundesverfassung hergeleitet werden möchte, durch Abgabe ihrer Stimmen im Bundesrathe niemals ohne vorausgegangene ständische Zustimmung willigen sollten[36]. Sie ist zur Zeit des norddeutschen Bundes weiterhin von Niemandem vertreten worden.

Ein zweite, weiter verbreitete Ansicht[37] ging dahin, dass

[34] Nach dieser Auffassung würde es in Folge des Erfordernisses der drei Viertel Majorität des Bundesrathes zu solchen Verfassungsänderungen der Zustimmung des preussischen Landtages stets bedurft haben. — Die rechtlichen Motive des Antrages sind entwickelt im Kommissionsbericht — Anlagen No. 20 — und in der Debatte — Sten. Ber. pag. 52. —

[35] 17. November 1869. Sten. Ber. pag. 67.

[36] Archiv für Landeskunde der Grossherzogthümer Mecklenburg. 1867. S. 269 ff.

[37] Gegen die sog. Kompetenz-Kompetenz nach norddeutschem Bundes-

eine Abänderung in der verfassungsmässig festgestellten Abgrenzung der Bundeskompetenzen gegenüber den Kompetenzen der Einzelstaaten nicht im Wege der Bundesgesetzgebung, sondern nur durch die freie, vertragsmässige Einigung aller Bundesstaaten unter verfassungsmässiger Mitwirkung der Einzellegislaturen bewirkt werden könne.

Da der Art. 78. d. n. BV. zweifellos irgend welche Verfassungsänderungen der Bundeskompetenz unterwarf und da diese Verfassungsänderungen eben so zweifellos auf den Weg der Bundesgesetzgebung gewiesen waren, so musste der entscheidende Streitpunkt die Behauptung bilden, dass der im Art. 78 gebrauchte Ausdruck: „Verfassung" nur diejenigen Theile der Verfassungsurkunde begreife, welche sich nicht auf die Feststellung der Bundeskompetenz beziehn.

Ein allgemeiner Sprachgebrauch, welcher, im Gegensatz zu dem Sprachgebrauche der Verfassungsurkunden der Einheitsstaaten, für irgend welche Staatenverbindungen dem Worte Verfassung die behauptete engere Bedeutung beimisst, steht nicht fest[38].

---

recht: Dr. H. Böhlau, Kompetenz-Kompetenz? 1869. — Dr. H. A. Zachariä, Die Verfassungsänderung nach a. 78 d. n. BV. 1869. — Dr. H. Böhlau, Replik zur Kompetenz-Kompetenz? — Meyer, Grundzüge pag. 54. — Keller, der nordd. Bund, 1870 pag. 390.

Für die Kompetenz-Kompetenz: Die Kompetenz des nordd. Bundes aus a. 78 der BV. Von einem Mitgliede des konstituirenden Reichstages. 1870. — Thudichum, Verfassungsrecht des nordd. Bundes pag. 85 ff. — von Martitz, Betrachtungen pag. 10. — Hiersemenzel, Die Verfassung des nordd. Bundes pag. 34. — von Rönne, Preussisches Staatsrecht, 3. Aufl. § 209. — Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde pag. 260 ff.

Vermittelnd dahin, dass eine Kompetenzerweiterung durch Gesetz zulässig, sofern es sich nicht um eine grundsätzliche Aenderung der Bundesanlage und Verschiebung der Gewaltverhältnisse, sondern nur um Entwicklung der in der BV. liegenden Prinzipien handelt: von Gerber, Staatsrecht, 2. Aufl., pag. 245. Anm. 2.

[38] Allerdings unterscheidet der Entwurf des deutschen Reichsgrundgesetzes der 17 Vertrauensmänner vom 26. April 1848 ausdrücklich die Bedeutung, d. i. die Kompetenz in Artikel II von der Verfassung, d. i. der Organisation des Reiches in Artikel III, aber er nennt die

Die Anwendung eines solchen durch die norddeutsche Bundesverfassung müsste im Besondern nachgewiesen werden. Dass dies nicht geschehn konnte durch die Berufung[39] auf § 1 des preussischen Wahlgesetzes vom 15. Oktober 1866: „Zur Berathung der Verfassung und der Einrichtungen des norddeutschen Bundes soll ein Reichstag gewählt werden" liegt auf der Hand. Denn hier wird offenbar gerade umgekehrt die ganze Summe der gesetzlichen Vorschriften als Ver-

---

Gesammtheit der Vorschriften nur Reichsgrundgesetz, welches übrigens gesetzlich bei Dreiviertelmajoritäten beider Häuser geändert werden kann. Auch die Reformakte des deutschen Fürstentages von 1863 unterscheidet da, wo es sich um Einstimmigkeit des Bundesrathes und Dreiviertelmajorität der Bundesabgeordneten-Versammlung handelt, ausdrücklich „Gesetzesvorschläge, welche eine Abänderung der Bundesverfassung oder einen Zusatz zu derselben enthalten oder der gesetzgebenden Gewalt des Bundes einen neuen, seither der Gesetzgebung der Einzelstaaten angehörigen Gegenstand überweisen" — art. 11 und 20 —, obgleich das Wort Verfassung auch identisch mit Verfassungsurkunde, Bundesakte gebraucht wird — a 13. a. 28. No. 3. —. Dagegen bezeichnet der Bundesbeschluss vom 29. Juli 1819, betr. die doktrinelle Interpretation einer Stelle des 7. Artikels der Bundesakte — von Meyer, corp. jur. conf. Germ. 3. Aufl. II pag. 83 — als Grundgesetze, als die die Bundesverfassung bildenden vertragsmässigen Bestimmungen diejenigen, „welche die Errichtung des Bundes, den Verein seiner Glieder, die Festsetzung seines Zweckes, sowie die Rechte der Gesammtheit, der Theilnahme der einzelnen Bundesglieder an deren Ausübung, der Verpflichtungen derselben gegen den Bund und der Verbindlichkeiten dieses gegen sie, endlich des Rechts, die Bundesangelegenheiten zu besorgen, betreffen" — und zwar dies Alles im Gegensatz zu den „organischen Bundeseinrichtungen". Demgemäss sind nach der Wiener Schlussakte a. 10. verfassungsmässig diejenigen Beschlüsse, „die innerhalb der Grenzen der Kompetenz der Bundesversammlung — gefasst worden". Ebenso identifiziren die deutsche Reichsverfassung vom 28. März 1849 und der auf Grund des Bündnisses vom 26. Mai 1849 aufgestellte Verfassungsentwurf das Wort Verfassung mit Verfassungsurkunde, wie schon durch den Ausdruck „Abänderungen in der Reichsverfassung" in § 196 und beziehentlich § 194 bewiesen wird. Auch für die schweizerische Bundesverfassung, speziell deren Artikel 111—114 steht es in Theorie und Praxis fest, dass die Bezeichnung Verfassung auch die Kompetenzbestimmungen begreift.

[39] Kompetenz-Kompetenz? pag. 8 und sonst.

fassung von den zu ihrer Durchführung erforderlichen Behörden und Anstalten als Einrichtungen unterschieden. Auch der Gebrauch des Wortes Verfassung in der Verfassungsurkunde des norddeutschen Bundes selbst, wo dasselbe auch irgend steht, ergiebt überall das Gegentheil der geforderten engern Bedeutung. Denn in der Einleitung, in den Artikeln 2, 61, 62, 79 ist es bei der, der vorliegenden Ansicht günstigsten Auffassung identisch mit Verfassungsurkunde und da, wo es dies nicht sein kann, bei den Strafbestimmungen für „jedes Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des norddeutschen Bundes" im Artikel 74 hat das Wort Verfassung zweifellos denselben, die Kompetenzen nicht ausschliessenden Umfang, den es für den einzelnen Bundesstaat besitzt. Endlich ist es auch unmöglich durch eine Kombination von Artikel 2 oder Artikel 23 mit dem Artikel 78 den in der That schwierigen Beweis zu erbringen, dass der Artikel 78 für sich allein und abweichend von allen übrigen Verfassungsartikeln dem Worte Verfassung jene engere Bedeutung beimesse [40].

---

[40] a. Für das **Verhältniss von art. 23 zu art. 78** besteht folgende Alternative. Entweder art. 23 erhält eine Erweiterung durch art. 78. Setzt nämlich art. 78 eine Kompetenz des Bundes zu Verfassungsänderungen fest, so hat auch der Reichstag das Recht der Initiative zu solchen, denn sie liegen „innerhalb der Kompetenz des Bundes". In diesem Falle besteht keinerlei Anhalt, um aus der Kombination von beiden Artikeln zu entscheiden, ob die Kompetenz zu Aenderungen der Verfassung auch Kompetenzänderungen begreife oder nicht. Oder art. 78 erhält durch art. 23 eine Limitation. Wenn nämlich art. 78 nur die Kompetenz des Bundes als Ganzen zu Verfassungsänderungen und den Weg der Gesetzgebung vorschreibt, damit aber nicht die vorhergehenden besondern Bestimmungen über die Initiative der einzelnen gesetzgebenden Faktoren nachträglich alterirt, dann ist die Initiative des Reichstages — im Gegensatze zu der unbeschränkten Initiative der Bundesglieder im Bundesrathe und des Bundesrathes selbst nach art. 7 und 16 — beschränkt für jedes, also auch für ein Verfassungsgesetz auf die durch die geltende Bundesverfassung festgestellte Kompetenz des Bundes. In diesem Falle ergäbe also die Kombination beider Artikel das Gegentheil des gewünschten Resultates, nämlich eine Unterscheidung zwischen Verfassungsgesetzen innerhalb und ausserhalb der bestehenden Bundes-

In der That „es wird keinem Zweifel unterliegen, dass wenn man blos eine grammatische oder wörtliche Interpretation gelten lässt, dann auch alle möglichen Kompetenzüberschreitungen durch diesen Artikel 78 unter dem Titel der Verfassungsänderung gerechtfertigt werden können[41].“ Es kam darauf an, um Aenderungen der verfassungsmässigen Kompetenzbestimmungen von den Aenderungen der Verfassung nach Artikel 78 auszuschliessen, solche Umstände heranzuziehn, welche ausserhalb des einer solchen Unterscheidung entgegenstehenden Wortlautes der Verfassungsurkunde lagen und welchen die Kraft beigemessen werden konnte, das Resultat der grammatischen Auslegung umzustossen.

Zu diesem Behufe formulirte man jene drei allgemeinen Sätze:

Niemand kann sich seine Kompetenzen selbst erweitern;

---

kompetenz. Beide würden der Kompetenz des Bundes unterliegen und nur die Initiative zu Gesetzen ausserhalb der Bundeskompetenz würde dem Reichstage fehlen, dem Bundesrathe als ein Vorrecht zustehn. Der Versuch, diese Folgerung dadurch abzuschneiden, dass man sagt, um der Gleichberechtigung von Reichstag und Bundesrath willen müsse man bei dieser Auslegung des a. 23 die Beschränkung der Initiative des Reichstages auch auf den Bundesrath ausdehnen — Meyer, Grundzüge pag. 56. —, scheitert an der verfassungswidrigen Voraussetzung allseitiger Gleichberechtigung beider Faktoren. (Die Deduktionen in „Kompetenz-Kompetenz?“ pag. 66 sind nicht verständlich, wenn sie nicht den irrigen Gedanken einschieben, dass a. 23 irgend Etwas über die Bundesgesetzgebung überhaupt disponirt, während er dies ausschliesslich über die Initiative des Reichstages thut.)

b.) Für das **Verhältniss von a. 2 zu a. 78** besteht folgende Alternative. Entweder ist im a 2: „Der Bund übt das Recht der Gesetzgebung nach Massgabe des Inhaltes dieser Verfassung“ das Wort Verfassung identisch mit Verfassungsurkunde, dann ist damit eine Limitation im a. 78. gewiss nicht zu gewinnen. Oder der Passus „nach Massgabe des Inhaltes dieser Verfassung“ bedeutet insbesondere auch dies: „innerhalb der Bestimmungen über die Kompetenz“, dann wäre im a. 2 das Wort Verfassung ausdrücklich mit Einschluss der Kompetenzbestimmungen gebraucht und es wäre unmöglich das Wort Verfassung in a. 78 mit Ausschluss der Kompetenzbestimmungen zu verstehn. Gegen Zachariä, Verfassungsänderung pag. 28 ff.

[41] So sagte H. A. Zachariä im preuss. Herrenhaus in der Debatte über den Lippe'schen Antrag. Session 1869/70. Sten. Ber. pag. 60.

es liegt im Wesen des Bundesstaates, dass seine Kompetenzen vertragsmässig umgrenzte sind[42];

die Kompetenz-Kompetenz der Gesammtheit macht den angeblichen Bundesstaat zum Einheitsstaat cum die[43].

Wir haben gesehn, dass der erste Satz eine entscheidende Bedeutung nur dann gewinnt, wenn wir dem Bundesstaate die Natur des Staates absprechen. Gerade dies aber steht zum Beweise.

Wir mussten dem zweiten Satze jede Ueberzeugungskraft absprechen, da die Gestaltung des Bundesstaates die verschiedensten Formen der Verfassungs- und Kompetenzänderungen nicht nur als möglich, sondern als thatsächlich geltend aufwies.

Gegenüber dem dritten Satze bedurfte es allerdings des Beweises nicht, dass die verbündeten Regierungen bei Eingehung des norddeutschen Bundes die Absicht ausschlossen, den betagten Einheitsstaat zu begründen. Wohl aber bedurfte es des nicht einmal versuchten Beweises, dass die verbündeten Regierungen in der politischen Gesammtlage Deutschlands, in den festgestellten hemmenden Formen jeder Verfassungsänderung und in Hinblick auf das Schicksal der bisherigen Bundesverhältnisse einen genügenderen, weil durchführbaren, einen formell geringern aber politisch werthvolleren Schutz gegen die befürchtete politische Strömung nach dem Einheitsstaate hin nicht erblickt haben und nicht erblicken konnten, als ihnen die bedenkliche Nothwendigkeit einer ver-

---

[42] Das ist die Grundlage für die Ausführungen H. A. Zachariä's. Derselbe behauptet überdies — Verfassungsänderung pag. 44 —, dass eine Erweiterung der Bundeskompetenz zwar nur auf vertragsmässigem Wege, eine Einschränkung derselben aber allerdings auf verfassungsmässigem Wege erfolgen könne. Letzteres, weil der Bund Herr und freier Disponent über seine Machtsphäre sei. Allein wenn die Kompetenz eine vertragsmässige ist, so ist der Bund nicht Herr darüber und es ist eine irrige politische Voraussetzung, dass der Einzelstaat bei einer Einschränkung der Bundeskompetenz kein rechtliches Interesse habe. Die Vertragsmässigkeit der Kompetenz vorausgesetzt, muss jede Aenderung derselben bis zur ausdrücklichen Stipulirung des Gegentheiles vertragsmässig erfolgen.

[43] Das ist der Ausgangspunkt in den Streitschriften H. Böhlau's.

tragsmässigen Einigung über jede, noch so dringende Kompetenzänderung zu gewähren vermocht hätte.

Es blieb nur noch übrig die Entstehungsgeschichte des norddeutschen Bundes und insbesondere die des Artikel 78 für dessen engere Auslegung zu verwerthen.

Hier ist es gewiss, dass die Grundzüge vom 16. Juni 1866 in ihrer Anlehnung an die bisherige Bundesverfassung eine Aenderung der darin vorgesehenen Bundeskompetenzen im Wege der Gesetzgebung ausschlossen [44]. Die nachfolgenden politischen Ereignisse machten jedoch eine Anlehnung des norddeutschen Bundes an die bisherigen Bundesverhältnisse unmöglich. Sie bewirkten, dass das Bündniss vom 18. August 1866 zwar die preussischen Grundzüge vom 10. Juni

---

[44] Art. II der Grundzüge lautet: „Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird auf denjenigen Gebieten, welche derselben zugewiesen sind, von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer periodisch zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt. Zur Gültigkeit der Beschlüsse ist die Uebereinstimmung der Mehrheit des Bundestages mit der Mehrheit der Volksvertretung erforderlich und ausreichend." Hiernach findet eine Ausdehnung der Bundesgesetzgebung nicht Statt auf Gebiete, welche derselben in a. VI, 1—11, a. VIII nicht zugewiesen sind und es ist dies nicht der Fall mit Verfassungsänderungen jeder Art, sowohl rücksichtlich der Kompetenzen als rücksichtlich der organischen Einrichtungen, in Uebereinstimmung mit dem Ausschluss von Majoritätsbeschlüssen über diese Gegenstände im deutschen Bunde. Zur Evidenz geht dies hervor aus „der schriftlichen Aufzeichnung der vom königl. preuss. Gesandten in der Sitzung des Bundestagsausschusses vom 11. Mai 1866 gemachten vertraulichen Mittheilung" — wiederholt in der Circulardepesche des k. preuss. Ministers der Ausw. Ang. an die k. Gesandtschaften bei den deutschen Höfen vom 27. Mai 1866 —: „I. Die Reform der Bundesverfassung wird sich — — auf folgende Punkte beschränken können: A. Einfügung einer periodisch zu berufenden Nationalvertretung in den Organismus des Bundes. Es wird durch diese Kombinirung erzielt werden, dass die Beschlussfassung der Nationalvertretung auf den dafür speziell bezeichneten Gebieten der künftigen Bundesgesetzgebung die bisher erforderliche Stimmeneinheit unter den Bundesgliedern zu ersetzen haben würde." — Staatsarchiv, Band XI. No. 2295. 2296. — Auf den nicht speziell bezeichneten Gebieten blieb also das bisherige Erforderniss der Stimmeneinheit.

noch als „Basis“ oder „Massgabe“ anerkannte, zugleich aber dem Zusammenwirken von Regierungen und Parlament die Aufgabe zuwies, die „Zwecke des Bündnisses durch eine Bundesverfassung definitiv sicherzustellen“, „den Bundesverfassungs-Entwurf festzustellen“, damit denn aber auch die Kompetenzen des „neuen Bundes[45].“ Den Grundzügen gegenüber musste es aber allerdings als eine schwerwiegende Neuerung erscheinen, wenn der preussische Verfassungsentwurf[46] „Verfassungsveränderungen“ schlechthin auf verfassungsmässigem Wege, nur unter erschwerter Zweidrittel-Majorität des Bundesrathes, aber unter Ausschluss vertragsmässiger Einigung zuliess. Der Gebrauch des Wortes Verfassung in allen übrigen Artikeln des Entwurfes[47] gestattete es so wenig, als in dem später publizirten Verfassungstexte, demselben in diesem Zusammenhange eine engere Bedeutung beizulegen, als in den Einzelverfassungen[48]. Es lag daher für die verbündeten Re-

[45] Art. II und V des Bündnissvertrages.

[46] Art. 7 Abs. 2.

[47] Einleitung, a. 2, 58, 66, 69 des preussischen Entwurfes = Einleitung, a. 2, 57, 68, 71 des von den Regierungsbevollmächtigten festgestellten Entwurfes = Einleitung, a. 2, 61, 74, 79 der nordd. Bundesverfassung.

[48] Ja es darf behauptet werden, dass die Stellung der einschlagenden Bestimmung im Entwurf jede einschränkende Auslegung noch schärfer zurückwies, als der spätere Verfassungstext. Art. 7 al. 2 lautete unter dem Rubrum „Bundesrath:“ Jedes Bundesglied ist befugt Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben. Die Beschlussfassung erfolgt mit einfacher Mehrheit, mit Ausnahme von Beschlüssen über Verfassungsveränderungen, welche zwei Drittel der Stimmen erfordern. Bei Stimmengleichheit giebt die Präsidialstimme den Ausschlag“. Hier ist die Bestimmung über Verfassungsveränderungen in unmittelbare Beziehung gesetzt zu dem Antrags- oder Initiativrecht der Bundesglieder und damit zu der Initiative des Bundesrathes selbst, da nach einer authentischen Erklärung des Präsidenten der Bundeskommissare (Sten. Ber. des konst. Reichstages pag. 324) bei Verfassungsänderungen nur an den Weg der Gesetzgebung gedacht war. Diese Beziehung nöthigt zu der Gegenüberstellung des a. 23 des Entwurfes: „Der Reichstag hat das Recht, Gesetze innerhalb der Kompetenz des Bundes vorzuschlagen“. Mit dieser Gegenüberstellung ergiebt sich aber, dass nach dem Entwurfe die Initiative des Reichstages eine engere sein sollte, die der Bundesglieder und des

gierungen eine gebieterische Aufforderung vor, falls sie dem Worte Verfassung im Zusammenhang mit Verfassungsveränderungen einen engern Sinn als sonst beilegen wollten, diese Deutung ausser Zweifel zu setzen. Trotzdem erfolgte die Annahme des preussischen Entwurfes durch die Regierungsbevollmächtigten ohne jede Aenderung in den hier entscheidenden Punkten.

Das Nämliche gilt von den Verhandlungen des konstituirenden Reichstages. Hier gelangte die Frage der Kompetenzerweiterung im Wege der Verfassungsänderung ausdrücklich zur Kontestation. Aber alle einschlagenden Aeusserungen der Bundeskommissare ohne Ausnahme sprachen sich entweder direkt für diese rechtliche Möglichkeit aus[49] oder sie konnten in ihrem Zusammenhang nur unter dieser Voraussetzung verstanden werden[50]. Ebenso die grosse Mehrzahl[51] der über

---

Bundesrathes eine weitere sein konnte, jene beschränkt auf Gesetze innerhalb der Bundeskompetenz, diese ohne diese Schranke. Daraus folgt denn ein Vorschlagsrecht und eine gültige Beschlussfassung des Bundesrathes für Gesetzentwürfe ausserhalb oder über die Kompetenz des Bundes, nur dass sie als Verfassungsänderungen eine Zweidrittelmajorität erfordern. Die Kompetenz der Bundesgesetzgebung als solcher zu Kompetenzänderungen war damit unverkennbar gegeben.

[49] Bundeskomissar Hofmann, Sten. Ber. des konst. Reichstages von 1867 pag. 319. Präsident der Bundeskommissarien Graf Bismarck betrachtet die Einführung der im Entwurf nicht vorgesehenen Reichssteuern „als Sache der Zukunft und als Sache der Gesetzgebung, sobald wir konstituirt sind" ib. pag. 139; derselbe sagt darüber, ob man in die Verfassung die Kompetenz zur Feststellung von Grundrechten aufnimmt oder nicht: „Es handelt sich — nur um den Unterschied der Gesetzgebung und Verfassungsänderung, um die Frage: ist zur Einführung dieses oder jenes Grundrechtes, dieser oder jener Garantie — erforderlich, dass zwei Drittel der Stimmen im Bundesrathe dafür vorhanden sind oder reicht die grössere Hälfte hin?"

[50] Bundeskommissar von Savigny l. c. pag. 139.

[51] Miquél l. c. pag. 313. 316. 317. Gerber pag. 290. v. Vincke pag. 298. Graf Schwerin pag. 302. Wagener (Neustettin) pag. 318. Graf Bethusy pag. 319. Erxleben pag. 323. Kratz pag. 352. Windthorst-Meppen geht bei Vertheidigung des Kratz'schen Amendements von der Möglichkeit der Kompetenz-Verfassungsänderung aus, pag. 353. Uebrigens trifft die Bemerkung Scherers — pag. 351 — vollkommen zu:

diesen Gegenstand sprechenden Abgeordneten. Nur ein einziger Abgeordneter hat mit voller Klarheit die rechtliche Möglichkeit der Kompetenzerweiterung im Wege der Gesetzgebung geleugnet[52]. Während endlich die negativen Beschlüsse des Reichstages, welche die in diesem Zusammenhang gestellten Amendements ablehnten[53], anerkannter Massen

---

„Es vergeht fast nicht eine einzige Diskussion über irgend einen Paragraphen, worin nicht auf die künftige Fortentwicklung der Verfassung hingewiesen wird."

[52] Twesten l. c. pag. 257. 308. 309. Die von Meyer, Grundzüge pag. 54 Note 1., von Rönne, preuss. Staatsrecht § 209 Note 1. angeführten Schwarze l. c. pag. 234, Haberkorn pag. 239, Ellissen pag. 242 sind entweder ganz unbestimmt oder geradezu gegen Twesten's Auffassung. Für ihn kann höchstens, wenn auch ohne scharfe Präzisirung, noch angeführt werden Thielau pag. 319. Auch Zachariä pag. 240 hat sich direkt über die Frage nicht ausgesprochen, wie ihm Wagener pag. 241 mit Recht nachweist.

[53] Die im Zusammenhang mit der vorliegenden Frage gestellten und verworfenen Amendements sind:

1. Amendement Zachariä zu art. 2: „Die Bundesgewalt wird durch die ihr in dieser Verfassung zugewiesenen Kompetenzen bestimmt und begrenzt. Die im Bunde begriffenen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit sie nicht durch diese Verfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit sie nicht der Bundesgewalt ausdrücklich übertragen sind."

Selbst die Annahme des Amendements würde die Frage, ob eine Abänderung der Verfassungsvorschriften über Bestimmung und Begrenzung der Kompetenzen auf verfassungsgesetzlichem oder vertragsmässigem Wege erfolgen könne, nicht präjudizirt haben. Die analogen Vorschriften in der Schweizer — art. 3 — und Nordamerikanischen — Amendement X — Bundesverfassung lassen nach Theorie und Praxis eine Aenderung der Bundeskompetenzen in den für jede Verfassungsänderung vorgeschriebenen, nicht vertragsmässigen Formen zu.

2. Amendement Miquél auf einen neuen Artikel zwischen a. 4 und 5: „Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung auch solche Einrichtungen zu treffen und Massregeln anzuordnen, welche auf andere als die im a. 4 bezeichneten Gegenstände sich beziehn, wenn dieselben im Gesammtinteresse nothwendig werden. Der Erlass solcher Gesetze ist an die für Verfassungsveränderungen vorgeschriebenen Formen gebunden."

Das Amendement ist § 63 der Reichsverfassung von 1849 nachgebildet. Es geht wie diese — § 63 cf. § 196 — von der Voraussetzung aus, dass eine Aende-

eine die Bundeskompetenz abschwächende Bedeutung nicht haben, kann dem einzigen hierüber gefassten positiven Beschluss[54] nichts Weniger als die Wirkung zugeschrieben

---

rung der Verfassung regelmässig nur durch Aenderung des Verfassungstextes erfolgen könne und es will von dieser Regel eine Ausnahme für gemeinnützige Massregeln und Anstalten gestatten. Den Umfang der in regelmässiger Form zulässigen Verfassungsänderungen wollte dasselbe weder erweitern noch verengern. Seine Verwerfung entschied daher über diese Frage gar nicht; seine Annahme würde nur der thatsächlich späterhin befolgten laxen Praxis des Bundes die ausdrückliche rechtliche Ermächtigung gegeben haben.

3. Amendement Schaffrath: dem Art. 4 als No. 16 hinzuzufügen: „die Abänderung und Auslegung dieser Verfassung". Die bestimmte Stellung unter den Kompetenzen der Bundesgesetzgebung würde allerdings jeden Zweifel über die Kompetenz-Kompetenz unmöglich gemacht haben. Trotzdem lässt die Verwerfung des Amendements, die ohne jede Motivirung und Diskussion erfolgte — Sten. Ber. des konst. Reichstages pag. 312 — keinerlei Schluss auf eine bestimmte Deutung des art. 7 des Entwurfes, des spätern a. 78 der Verfassung zu.

4. Amendement Groote auf einen neuen Artikel zwischen a. 4 u. 5: „Auch andere Angelegenheiten des Gesammtinteresses kann derselbe (Gesammtstaat) zu gemeinsamen erheben. Die Landesvertretungen können hiergegen nur mit einer Mehrheit wirksamen Widerspruch einlegen, die wenigstens zwei Drittheile der Bevölkerung des ganzen Bundesgebietes repräsentirt".

5. Amendement Kratz, welches im spätern a. 78 der BV. hinter: „im Bundesrathe eine Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen" die Worte einschob: „und im Reichstage eine Mehrheit von zwei Dritteln der in gesetzlicher Anzahl anwesenden Stimmen erforderlich".

Die Verwerfung der Amendements 4. und 5. beweist nur, dass der konst. Reichstag jede fernere Erschwerung der Verfassungsänderungen ablehnte.

[54] Annahme des Antrages Lasker, anstatt des betreffenden Passus im a. 7, al. 2 des Entwurfes den spätern a. 78 der Verf. zu setzen. S. seine Motivirung l. c. pag. 352. Richtig ist, dass, falls aus andern Gründen die engere Bedeutung der „Verfassungsveränderungen" nachgewiesen werden könnte, die Annahme dieses Antrages für sich allein dem Worte eine weitere Bedeutung nicht würde verliehen haben. Darauf ging auch nicht die Motivirung, sondern sie setzte den Einschluss der Kompetenzänderungen in den Aenderungen der Verfassung voraus. — Wenn man zur Interpretation des a. 78 auch die Thronreden zur Eröffnung und zum Schlusse des konstituirenden Reichstages herangezogen hat, so wird es immer schwer sein aus rein politischen Erörterungen juristisches Interpretationsmaterial zu gewinnen.

werden, dem vollen Umfange der „Verfassungsveränderungen“ einen engern Sinn verschafft zu haben. Denn indem dieser Beschluss den einschlagenden Passus aus dem Artikel 7 des Entwurfes zu einem selbständigen, zu dem 78. Artikel der Verfassungsurkunde des norddeutschen Bundes erhob, sollte derselbe nach der Absicht des Antragstellers[55] und konnte er nur das Doppelte ausser jeden Zweifel stellen, dass Aenderungen der Verfassung im Wege der Gesetzgebung erfolgen und dass dieselben unter die Kompetenzen des Bundes und damit unter die Initiative des Reichstages fallen.

Nach dem Allen ergiebt sich: die historische Entstehung der Verfassung des norddeutschen Bundes und speciell des Artikel 78 vermag es nicht, das Resultat der grammatischen Auslegung umzustossen. Sie verstärkt dasselbe.

Die so gefundene Auslegung hat allerdings nach Entstehung des norddeutschen Bundes nicht nur in der Literatur, sondern auch in der Mitte der legislativen Körperschaften der Einzelstaaten[56] und des Bun-

---

Beide sprechen übrigens gleichmässig sowohl von einer Feststellung und Begrenzung der Bundeseinrichtungen als von einer zukünftigen Entwicklung derselben. Wenn die Schlussrede insbesondere spricht von der „Verbürgung ihrer“ — der Einzelstaaten — „Zukunft durch die Gesammtheit des Bundes“, so ist darin ein zutreffender Ausdruck für eine vertragsmässige gegenseitige Garantie der Einzelstaaten als solcher gewiss nicht zu finden, vielmehr liegt die Hindeutung auf den verfassungsmässigen Schutz des Bundes allein nahe.

[55] Lasker, l. c. pag. 352.

[56] Widerspruch erhoben: Die Referenten über Annahme der Bundesverfassung durch den **preussischen** Landtag, Session April-Juni 1867, im Abgeordnetenhaus Twesten (Sten. Ber. pag. 27), im Herrenhaus Heffter (Sten. Ber. pag. 23). Der Antrag Graf zur Lippe im preuss. Herrenhaus, Session 1869/70, der Komissionsbericht darüber (Anlagen zu den sten. Ber. No. 20), welche beide durch einfache Tagesordnung beseitigt wurden (Sten. Ber. über die 5. Sitzung, insbes. pag. 67). Windthorst im preuss. Abgeordnetenhaus bei Berathung des Miquél'schen Antrages (s. u.), Session 1869/70, Sten. Ber. der 26. Sitzung. Der Bericht der zweiten Deputation der zweiten **sächsischen** Kammer d. d. 21. Jan. 1870, welcher, ohne Widerspruch der Kammer oder Regierung zu erfahren, be-

des[57] Widerspruch gefunden. Dagegen haben derselben nicht nur die preussische Staatsregierung[58] und das preussische Abgeordnetenhaus[59] zugestimmt, sondern es sind auch die Beschlüsse des norddeutschen Reichstages, welche allein in dieser Auffassung ihre Rechtfertigung finden[60], so zahl-

---

hauptet: „dass die Kompetenz des Bundes, wie die Bundesverfassung sie begrenze, auf Vertrag beruhe, woraus von selbst folge, dass ohne Zustimmung der Kontrahenten eine Erweiterung der Kompetenz nicht erfolgen dürfe".

[57] Bei Berathung des Gesetzentwurfes über das Oberhandelsgericht widersprach im Reichstag Windthorst-Meppen, Session 1869, Sten. Ber. pag. 291. 292., bei Berathung des Antrages Miquél, betr. Ausdehnung der Bundeskompetenz auf das gesammte bürgerliche Recht, Wagener-Neustettin, von Zehmen, Windthorst-Meppen, Ackermann, l. c. pag. 450. 454. 458 ff. 651.

[58] Erklärung des Regierungskomissars in der Komission des Herrenhauses für den Gr. zur Lippe'schen Antrag (Session 1869/70, Anlagen zu den sten. Ber. No. 20), des Justizministers Leonhardt in der Debatte über diesen Antrag (ib. Sten. Ber. pag. 56), desselben im Abgeordnetenhaus, Session 1869/70, Sten. Ber. pag. 725.

[59] Annahme des Antrages Miquél: „die k. Staatsregierung aufzufordern, ihren ganzen Einfluss geltend zu machen, dass im Wege der Bundesgesetzgebung die Kompetenz des norddeutschen Bundes auf das gesammte bürgerliche Recht ausgedehnt werde" in der 26. und 37. Sitzung der Session 1869/70.

[60] Es sind dies die folgenden Anträge, welche vom Reichstag angenommen wurden. I. Session 1867. Antrag von Hagke auf Aufnahme vollständiger Urkunden- und Aktenverzeichnisse der öffentlichen Archive der zum norddeutschen Bunde gehörigen Staaten, Vervielfältigung und Veröffentlichung dieser Verzeichnisse durch den Druck von Bundeswegen (Sten. Ber. pag. 145.). II. Session 1868. Antrag Graf zu Münster, von Bundeswegen die Pflege der vorhandenen Austerbänke und die Frage der künstlichen Austernkultur einer eingehenden Erörterung zu unterziehn und zu dem Ende die nöthigen Erhebungen und Untersuchungen vornehmen zu lassen (Sten. Ber. pag. 580. 581). III. Session 1869. Antrag von Hagke, für den Bereich des Bundesgebietes auf dem Wege der Bundesgesetzgebung eine einheitliche Bestimmung über Eintritt der Volljährigkeit herbeizuführen. (Sten. Ber. pag. 30.) Antrag Schulze-Delitzsch auf Annahme eines Gesetzentwurfes, betreffend die privatrechtliche Stellung von Vereinen. (Sten. Ber. pag. 1336.) Antrag Grumbrecht, dem a. 4 der Verfassung unter No. 9. hinzuzufügen: desgleichen die Anstalten für die Seeschifffahrt [Leuchtthürme, Leuchtschiffe, Seetonnen, das Lootsenwesen u. s. w.] (Sten. Ber. pag. 992.)

reiche gewesen, dass man im Verhältniss zu der kurzen Zeit ihres Bestandes von einer feststehenden Praxis dieser Körperschaft sprechen kann. Und diese Praxis wiederum hat ihre Sanktion durch die Uebereinstimmung aller legislativen Faktoren des Bundes zum Erlass des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1869, betreffend die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, gefunden, wenn man allerdings auch versucht hat die Kompetenz des Bundes hierzu aus den bestehenden Kompetenzen desselben abzuleiten [61].

Antrag Miquél-Lasker, die No. 13 des a. 4 der BV. dahin zu fassen: „die gemeinsame Gesetzgebung über das gesammte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren, einschliesslich der Gerichtsorganisation." (1. Berathung Sten. Ber. pag. 445 ff. 2. Ber. ib. pag. 647 ff. 3. Ber. und schliessliche Annahme ib. pag. 833 ff.) — Uebergangen sind hierbei angenommene Anträge auf Geldbewilligungen und bewilligte Budgetposten für Zwecke, welchen keine Bundeskompetenz entspricht: für das germanische Museum in Nürnberg, Session 1868, Sten. Ber. pag. 335 und Etat des Bundeskanzleramtes pro 1870; für Beobachtung der Sonnenfinsterniss vom 18. August 1868, Session 1868, Sten. Ber. pag. 191; für Herausgabe der Monumenta Germaniae historica im Etat des Bundeskanzleramtes pro 1871. Vergleiche hierüber die Kompetenzerörterungen des Präsidenten des Bundeskanzleramtes, der Abgeordneten Gr. Bassewitz, Twesten, Gebert, Miquél, Harnier in der Session 1868, Sten. Ber. pag. 187. 189. 331. 332. 333. 334. 335. — Auch die Kompetenz des Bundes zur Erlassung des Gesetzes vom 3. Juli 1869, betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung ist bestritten — Session 1868. Sten. Ber. pag. 494 ff. Session 1869 ib. pag. 1246 —, andererseits aber auf Grund der Bundesgesetzgebungskompetenz über Staatsbürgerrecht behauptet worden. —

[61] Für die bestehende Bundeskompetenz sprach sich prinzipaliter die preussische Staatsregierung aus in der Komission und Plenarverhandlung des Herrenhauses, Session 1868/69, über den Lippe'schen Antrag, Sten. Ber. pag. 56 ff. und Anlagen No. 20. Allein die versuchte Begründung ist nicht überzeugend. Art. 4 der Verf. bezeichnet die einzelnen Gegenstände, rücksichtlich deren dem Bunde aus der Fülle der Staatsgewalt nur Beaufsichtigung und Gesetzgebung zustehen sollen, selbstverständlich insofern dem Bunde in den spätern Artikeln nicht noch weiter gehende Befugnisse rücksichtlich einzelner Gegenstände zugeschrieben werden. Die in allen deutschen Staaten durch unterschiedene Organisationen praktisch hervortretende Unterscheidung der einzelnen Staatsgewalten in die gesetzgebende,

Eine volle Entscheidung für den Bereich des norddeutschen Bundes brachten an letzter Stelle die Verfassungsverträge mit den süddeutschen Staaten. Hiernach wurden dem Artikel 4 der Verfassung unter No. 16 die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen hinzugefügt und damit, formell unzweifelhaft[62], eine Erweiterung der Bundeskompetenz bewirkt. Das entscheidende Präjudiz dieses Vorganges ist im norddeutschen Reichstag ausdrücklich hervorgehoben und anerkannt worden[63]. Denn zu dieser Bundeskompetenz-

---

vollziehende und richterliche Gewalt gestattet es nicht in der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Bundes über Handel und Handelsrecht eine Kompetenz zur eigenen Gerichtsbarkeit in Handelssachen zu finden. Dieselbe kann auch nicht aus der Beaufsichtigung und gemeinsamen Gesetzgebung über das gerichtliche Verfahren hergeleitet werden. Allerdings ist der Bund zweifellos berechtigt diejenigen Grundlagen der gerichtlichen Organisation gesetzlich festzustellen und ihre Durchführung zu überwachen, ohne welche eine gemeinsame Gesetzgebung über das gerichtliche Verfahren unausführbar ist, aber von der gesetzlichen Regelung und Beaufsichtung der Gerichtsorganisation bis zur Aufstellung eigener Gerichte zum Zwecke der Handhabung einer eigenen Gerichtsbarkeit des Bundes ist ein weiter, durch keine verfassungsmässige Bestimmung ausgefüllter Sprung. Deshalb konstatirte denn auch der Bundesbevollmächtigte von Friesen in der Reichstagsdebatte vom 10. April 1869 (Sten. Ber. pag. 293) „den Umstand, dass der vorliegende Gesetzentwurf (über das Bundesoberhandelsgericht) in der Sitzung des Bundesrathes mit einer Stimmenmehrheit angenommen worden ist, die weit über zwei Drittel der Stimmen hinausgeht und dass in Folge dessen auch diejenigen Mitglieder, die anfänglich einige Zweifel gegen die Kompetenz hegten, diese Zweifel haben fallen lassen. Ich glaube damit wird wohl die Frage wegen der Kompetenz ihre Erledigung gefunden haben". — Gleicher Ansicht Thudichum, Verfassungsrecht, pag. 243.

[62] Materiell würde man bei der weiten Deutung, welche das Bundesgesetz vom 3. Juli 1869 der Kompetenz aus dem Staatsbürgerrecht (a. 4 No. 1) gab, behaupten können, dass Presse und Vereinswesen unter die bestehenden Kompetenzen des norddeutschen Bundes fielen, insbesondere in Verbindung mit den Kompetenzen über Strafrecht und gerichtliches Verfahren.

[63] Von Windthorst und Lasker in der 2. ausserordentlichen Session des nd. Reichstages von 1871. Sten. Ber. pag. 78. 79. 80. 84. Freilich versuchte von Brauchitsch die rechtliche Zulässigkeit des Uebergehens der Einzellegislaturen für den einzelnen Fall, „um das Zustandekommen des

erweiterung hätte es nach gegnerischer Ansicht nicht nur der Einstimmigkeit des Bundesrathes, welche wenigstens für den badisch-hessischen Vertrag vorlag[64], sondern auch der verfassungsmässigen Mitwirkung der norddeutschen Einzellegislaturen bedurft[65].

Das Entscheidende des Präjudizes könnte man für das deutsche Reich nur bestreiten in Rücksicht auf die süddeutschen Staaten, für welche sich die Kompetenzerweiterung lediglich in der Form des Vertrages, in der vertragsmässigen Annahme der so umgestalteten Bundesverfassung vollzog.

Dem steht zunächst entgegen, dass die vertragsmässige Annahme der deutschen Bundesverfassung materiell und in allem Wesentlichen der Eintritt der süddeutschen Staaten in die norddeutsche Verfassung war. Sie durften eine vor ihren Augen sich vollziehende gesetzliche Deutung des Artikel 78 im norddeutschen Bunde bei abweichender Auffassung nicht ohne Widerspruch oder Vorbehalt lassen, wenn dieselbe nicht gegen sie gelten sollte[66].

Vor allen Dingen aber haben die Verhandlungen über die Verfassungsverträge den entscheidenden Punkt ausdrücklich getroffen. Während in den Vorbesprechungen, welche Ende

---

grossen Zieles nicht zu gefährden" zu behaupten, ohne dass daraus Konsequenzen für die Zukunft gezogen werden dürften. ib. pag. 105.

[64] Hierauf berief sich Wagener-Neustettin ib. pag. 92.

[65] Schaffrath, die Kompetenz-Kompetenz des deutschen Reiches bestreitend, berief sich in der zweiten sächsischen Kammer, Sitzung vom 23. Februar 1872 (Mittheilungen der Verhandlungen des Landtages pag. 1133) darauf, dass die Verfassungsverträge, als nur vom norddeutschen Bunde geschlossen, für die einzelnen norddeutschen Staaten und für das Recht der Einzellandtage auf Zustimmung zu Kompetenzerweiterungen des Bundes res inter alios acta sei. Allein dann war es zweifellose Pflicht der Einzellegislaturen die ministerielle Verantwortlichkeit für die Instruktion der Bundesrathsbevollmächtigten in diesem entscheidenden Falle in Anspruch zu nehmen, was nirgends geschehn ist.

[66] Darauf wies Oesterlein in der 2. würtembergischen Kammer, Sitzung vom 23. Dezember 1870, ausdrücklich hin. Verhandlungen der würtembergischen Kammer der Abgeordneten pag. 42.

September 1870 in München zwischen den norddeutschen, bairischen und würtembergischen Bevollmächtigten gepflogen wurden, von Seiten Würtembergs unter Anerkennung der Deutung des Artikel 78 auf Kompetenzerweiterungen eine Erschwerung der Verfassungsänderungen durch das Erforderniss einer vergrösserten Majorität im Bundesrathe angestrebt wurde, forderte Baiern für sich ein Veto gegen alle Verfassungsänderungen, welche eine Erweiterung der Bundeskompetenz, das Stimmrecht oder die Sonderstellung Baierns beträfen. Der würtembergische Standpunkt fand seinen Ausdruck in dem badisch-hessischen Vertrage, welcher in steter Rücksicht auf die andern süddeutschen Staaten, insbesondere auf Würtemberg geschlossen wurde und in dem würtembergischen Vertrage selbst dadurch, dass die bisher für Verfassungsänderungen geforderte zwei Drittel Majorität des Bundesrathes in eine drei Viertel Majorität umgewandelt wurde. Baiern sodann gab seinen Anspruch auf ein Veto gegen gesetzliche Kompetenzerweiterungen des Bundes auf um den Preis erhöhter Erschwerung jeder Verfassungsänderung d. h. jenes Widerspruchsrechtes von 14 Bundesrathsstimmen, welches in der Reichsverfassung Aufnahme gefunden hat[67]. Wenn hier-

---

[67] S. die Rede des Justizministers von Mittnacht in der zweiten würtembergischen Kammer, Sitzung vom 8. Febr. 1872, Protokoll der würtemb. 2. K. Bnd. III, pag. 1381; Bundeskanzleramts-Präsident Delbrück in der zweiten ausserordentlichen Session des nd. Reichstages von 1870, Sten. Ber. pag. 143; Justizminister von Lutz, in der bair. Kammer der Abgeordneten, Sitzung vom 16. Dezember 1871, Sten. Ber. I, pag. 112: „Sie erinnern sich, dass früher im nordd. Bunde eine Kontroverse darüber bestanden hat, ob zu Kompetenzerweiterungen jeder einzelne Landtag wieder zustimmen müsse. Es war nicht einmal, sondern zehn- und zwanzigmal bei den Verhandlungen in Versailles — sie haben ja 5 Wochen lang gedauert — davon die Rede, dass diese Kontroverse aus der Welt geschafft werden müsse und nicht die bairische Vertretung allein, sondern auch die Vertreter aller andern Staaten konnten sich schliesslich der Ueberzeugung nicht entziehn, dass es für die Folge auf die alte Kontroverse nicht mehr ankommen könne, sondern dass diese beseitigt werden müsse und zwar in dem Sinne, dass das Reich kraft seiner Legislative berechtigt sei, auf Grund der Abstimmung im Bundes-

nach die vertragschliessenden Regierungen sich in der Auffassung einigten, dass die Verfassungsänderungen des Art. 78 auch Kompetenzerweiterungen befassten, so haben sie diese ihre Auffassung auch in den legislativen Körperschaften ausdrücklich verlautbart. Sie bildete einen Hauptgrund für die Opposition gegen die Annahme der Verfassungsverträge in den süddeutschen Kammern[68]. Ist die Annahme trotzdem erfolgt,

rath und Reichstag — über Verfassungsänderungen und in Sonderheit auch über Kompetenzerweiterungen zu beschliessen".

[68] I. **Bairische Kammern.** 1. Kammer der Reichsräthe. Der Ausschussbericht über die Verfassungsverträge, Beilagen zu den Verhandlungen der Kammer der Reichsräthe 1870/71 Band II pag. 127, erkennt ausdrücklich an, „dass nach a. 78 der BV. jede Abänderung dieser Verfassung, also auch jede Erweiterung der darin festgestellten Bundeskompetenz — abgesehn von den im Abschnitt V des Hauptvertrages speziell garantirten Bestimmungen — durch einfache Majorität des Reichstages beschlossen, im Bundesrathe oder von Seiten der allenfalls dissentirenden bairischen Regierung nur dann abgelehnt werden kann, wenn es ihr gelingt, ausser ihren eigenen 6 Stimmen noch weitere 8 Stimmen für ihre Ansicht zu gewinnen". 2. Kammer der Abgeordneten, Verhandlungen derselben 1870/71. a. Justizminister von Lutz am 28. Dez. 1870 in der Sitzung des besondern Ausschusses zur Vorberathung des von der kgl. Staatsregierung vorgelegten Verfassungsvertrages: „Die Möglichkeit der Verfassungsänderung und Entwicklung aus sich selbst soll von den einzelnen Bundesstaaten nicht gehindert werden, es ist aber kein Zweifel, dass die bairische Regierung dem Landtag für ihre Stimmführung im Bundesrath verantwortlich bleibt". Beilage Band IV, pag. 98 ff. b. In der Sitzung desselben Ausschusses vom 29. Dez. 1870 wurden die Anträge von Weis auf neue revidirende Verhandlungen über die Verfassung verworfen, deren No. 7. lautete: „Abschnitt V des bairischen Vertrages wolle dahin erläutert werden, dass in den hier erwähnten Fällen dann, wenn es sich um Angelegenheiten handelt, bezüglich welcher nach der Verfassung des betreffenden Bundesstaates die Zustimmung der Kammern des Landtages erforderlich ist, die Zustimmung der Regierung des berechtigten Bundesstaates nicht genügt, sondern ausserdem auch die verfassungsmässige Zustimmung der Kammern des Landtages erholt werden muss und dass Gleiches auch dann gilt, wenn die Zuständigkeit des Bundes auf Angelegenheiten ausgedehnt werden soll, welche ihm durch die Bundesverfassung nicht übertragen sind." l. c. — c. Der Ausschussbericht, Referent Dr. Jörg, begründet die Ablehnung der Verträge in besonderer Rücksicht auf die stattgehabte Interpretation des art. 78 durch Preussen. Beilagen Band IV pag. 79 ff. — d. Referent der Ausschussminorität M. Barth: „Einmal ist die Praxis im

so konnte sie, soviel Artikel 78 der Verfassung betrifft, nur bezogen werden auf eine so bestimmte Deutung desselben, dass eine einseitige nachträgliche Bestreitung dieser Deutung als rechtlich unstatthaft erscheinen muss.

Dies um so mehr als die vertragsmässige Erläuterung zu Artikel 78 [69], jetzt der deutschen Reichsverfassung einverleibt als Alinea 2 dieses Artikels, im Verhältniss zu dessen Alinea 1

---

nordd. Bunde bisher schon eine andere gewesen, indem verschiedene Kompetenz-Erweiterungen durch Majoritätsbeschlüsse getroffen worden sind. Sodann folgt auch aus der Erklärung, welche die bairische Regierung in den bairischen Vertrag hat aufnehmen lassen, nämlich dass in Bezug auf die bairischen Sonderrechte ohne ihre Mitwirkung und ohne ihre Zustimmung eine Aenderung nicht getroffen werden könne, e contrario, dass das nicht auf andere Kompetenzänderungen Anwendung finde." Sten. Ber. Band IV. pag. 118. II. **Würtembergische Kammern.** 1. Kammer der Standesherrn. Minoritätsbericht des Frh. von Neurath auf Ablehnung der Verfassungsverträge: „Nach a. 78. der Verf. können Aenderungen der Verfassung beschlossen werden, wenn im Bundesrathe $^3/_4$ der Stimmen dafür sind. — Eine derartige Verbindung von minder mächtigen Staaten mit einer Grossmacht, wobei der Bundesvertrag selbst das Mittel gewährt, ohne formelle Rechtsverletzung jenen auch noch den Rest der Hoheitsrechte, der ihnen vorerst noch belassen ist, vollends zu entziehn — —". Verhandlungen der würtemb. Kammer der Standesherrn 1870/72. Protokoll. Band I pag. 25. 2. Kammer der Abgeordneten. Justizminister von Mittnacht: „Im Uebrigen gehn nunmehr alle kontrahirenden Theile davon aus, dass unter den Veränderungen der Verfassung, die der jetzige a. 78 der Bundesverfassung erwähnt, auch Kompetenzerweiterungen zu verstehn sind". Sitzung vom 23. Dez. 1870. Verhandlungen der würt. Kammer der Abgeordneten. Protokolle. Band I. pag. 45. III. Badische Kammern. Hier liegt nur die allgemeine Erklärung des Staatsministers Dr. Jolly in der Sitzung der 2. Kammer vom 16. Dez. 1870 vor, dass Baden auf eine Stärkung der Centralgewalt hingewirkt habe, dass es auf diesen Versuch in Rücksicht auf die gleichzeitigen Verhandlungen mit Würtemberg habe verzichten müssen, dass ihm die Erschwerung von Verfassungsänderungen durch $^3/_4$ Majorität des Bundesraths bereits zu viel gewesen sei. Staatsarchiv Band 20. No. 4203. Bei der politischen Gesammthaltung der badischen Regierung und Kammern ist die Erklärung auch in Absicht speziell auf a. 78 vollkommen schlüssig.

[69] Badisch-Hessische Verhandlung vom 15. Nov. 1870 ad 8., bairischer Vertrag vom 23. Nov. ad V, würtembergisches Schlussprotokoll vom 25. Nov. 1. ad g.

bei jeder andern Deutung zu der unzulässigen Annahme führen würde, dass die Reichsverfassung zwar für Verfassungsänderungen schlechthin, sowie für Verfassungsänderungen, welche als Kompetenzerweiterungen besonderer Art bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten berühren, Vorsehung trifft, dagegen für solche Verfassungsänderungen, welche allgemein Kompetenzerweiterungen ohne Beziehung auf Sonderrechte enthalten, jeder Bestimmung entbehrt.

Hiernach ist es unzweifelhaft und kaum noch bestritten [70],

---

[70] Uebereinstimmend für die Kompetenz Kompetenz des Reiches:
Auerbach, das neue deutsche Reich pag. 88.
Hauser, die Verfassung des deutschen Reiches pag. 33. 34.
von Rönne, Verfassungrecht des deutschen Reiches pag. 51 ff.
von Held, die Verfassung des deutschen Reiches pag. 8. 17. 152 ff.
Seydel, Commentar pag. 256 ff.
Thudichum, Jahrbuch I, pag. 47.

In der zweiten sächsischen Kammer erklärte sich in der Session 1871/72 der Bericht der zweiten Deputation (Abtheilung A) über Abtheilung H des Ausgabebudgets, das Departement des Aeussern betreffend, für die Kompetenz-Kompetenz des Reiches, abweichend von ihrem frühern Votum gegen die Kompetenz-Kompetenz des norddeutschen Bundes. cf. Note 56. Der Kammerpräsident Dr. Schaffrath hielt dagegen die beschränkende Auffassung des a. 78 der norddeutschen Verfassung auch noch für die Reichsverfassung zutreffend. Demnächst wurde der von der Deputation gestellte Antrag mit einer Modifikation des Dr. Schaffrath von der Kammer dahin angenommen: „Die Kammer wolle die Erwartung aussprechen, dass die kgl. Staatsregierung durch die sächsischen Bundeskommissare zu der Ausdehnung der Reichskompetenz auf die Erlassung eines allgemeinen Gesetzbuchs über das Privatrecht im Bundesrathe zustimmend sich erklären werde". Sitzung vom 23. Febr. 1872. Mittheilungen über die Verhandlungen des Landtages. II. Kammer. pag. 1121 ff. In der ersten Kammer wurde der Antrag am 15. März 1872 jedoch ohne Eingehn auf die Kompetenzfrage abgelehnt. ib. I. Kammer pag 466 ff. — In der würtembergischen zweiten Kammer wurde am 30. Januar 1873 der Antrag Hölder angenommen, die Erwartung auszusprechen, „die Regierung werde bei den Verhandlungen im Bundesrathe 1. für die verfassungsmässige Zuständigkeit des Reiches zur Gesetzgebung über das Privatrecht, unter Beseitigung der bisherigen Beschränkung auf das Obligationen-Handels- und Wechselrecht, und für die Herstellung eines allgemeinen deutschen Civilgesetzbuches unter Beachtung der auf einzelnen Gebieten wünschenswerthen Freiheit der eigenartigen Rechtsbildung thätig sein, 2. für die

dass nach Alinea 1 des Artikel 78 der deutschen Reichsverfassung Veränderungen der Verfassung im Wege der Gesetzgebung auch dann erfolgen, wenn sie Kompetenzerweiterungen in sich schliessen, falls sie im Bundesrath nicht 14 Stimmen gegen sich haben und vorausgesetzt, dass sie nach Alinea 2 desselben Artikels nicht Vorschriften der Reichsverfassung berühren, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind. Das Gesetz vom 3. März 1873, betreffend einen Zusatz zu dem Artikel 4 No. 9 der Reichsverfassung, hat demgemäss auch für das deutsche Reich Präjudiz geschaffen.

Aber man hat es versucht, dieser an sich zugestandenen weiten Kompetenz nach zwei Richtungen hin formelle Schranken zu ziehn.

Zunächst dadurch, dass man den Eingang der Reichsverfassung als einen die Grundlage der Verfassung bildenden Vertrag qualifizirte und damit jede Verfassungsänderung im Wege der Gesetzgebung als rechtlich unstatthaft behauptete, welche in die dort festgestellten vertragsmässigen Grundlagen eingreift, nämlich in die Existenz der einzelnen Staaten als Glieder des Bundes, in das Bestehen eines Bundesverhältnisses unter diesen Staaten und insbesondere in die vertragsmässigen Zwecke, für welche das Bundesverhältniss geschlossen ist[71]. Diese formelle Begrenzung steht und fällt mit der Behauptung der dispositiven Kraft des Einganges — eine Behauptung, welche nachgewiesener Massen unhaltbar ist.

Man hat sodann die rechtliche Nothwendigkeit oder doch die rechtliche Zulässigkeit einer Mitwirkung der Einzel-

---

Errichtung eines Reichsgerichtshofes als oberster Instanz zur Erhaltung der Einheit der Rechtssprechung eintreten, 3. bei Entwerfung der Reichsstrafprozessordnung auf Erhaltung der Schwurgerichte hinwirken."

[71] Bähr in den preussischen Jahrbüchern Juliheft 1871 pag. 72 ff. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen pag. 56 ff. H. A. Zachariä ist den Ausführungen des letztern beigetreten in seiner Rezension, Göttinger gel. Anzeigen. 1872. Stück 5.

legislaturen für diejenigen Verfassungsänderungen zu gewinnen versucht, welche Kompetenzerweiterungen des Reiches oder Aenderungen der Einzelstaatsverfassungen enthalten. Das ist die wesentliche Tendenz, wie zur Zeit des norddeutschen Bundes des Antrages Graf zur Lippe im preussischen Herrenhause, so des Antrages Schüttinger, welcher am 13. Dezember 1871 in der bairischen Kammer der Abgeordneten gestellt aber abgelehnt wurde[72].

[72] Der Antrag Oesterlein, welcher ziemlich gleichzeitig in der würtembergischen Abgeordnetenkammer gestellt wurde, ging trotz seiner weiten Fassung nur auf die „Massgaben" des Vertrages vom 25. Nov. 1870, also auf die Sonderrechte Würtembergs. — Der Antrag Schüttinger ging auf folgendes Verfassungsgesetz: „§ 1 In allen Fällen, in welchen der Bundesrath über Abänderungen der Verfassung des deutschen Reiches oder über Zusätze zu derselben oder über diejenigen Vorschriften dieser Verfassung beschliesst, durch welche bestimmte Rechte Baierns in dessen Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt werden, sind die bairischen Vertreter im Bundesrathe bezüglich ihrer dort abzugebenden Erklärungen an die Zustimmung der Kammer der Reichsräthe und der Kammer der Abgeordneten gebunden. § 2 Bevor diese Zustimmung der beiden Kammern des Landtages erfolgt ist, haben die bairischen Vertreter im Bundesrathe alle Anträge, welche sich auf die in Ziffer 1. bezeichneten Abänderungen beziehn, abzulehnen. § 3. Die bairischen Staatsminister sind für die Beobachtung dieses Gesetzes nach Tit. X. §§ 4—6. der Verfassungsurkunde und nach dem Gesetze vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betreffend, haftbar". — Ein Amendement Huttler wollte die Eingangsworte des § 1. dahin gefasst wissen: „In allen Fällen, in welchen der Bundesrath über die Erweiterung der Kompetenz der Verfassung des deutschen Reiches beschliesst, soweit hierdurch die verfassungsmässigen Landesrechte Baierns oder die in a. 78 al. 2 d. d. RV. Baiern gewahrten Reservatrechte eine Aenderung erleiden, sind die etc." Dem strengen Wortlaute nach steht der Antrag Schüttinger nicht auf dem Boden des für jede kompetenzerweiternde Reichsverfassungsänderung nothwendigen Vertrages, denn dann hätte er die nachträgliche ständische Genehmigung für den von der bairischen Krone geschlossenen Vertrag dieses Inhaltes fordern müssen. Dem strengen Wortlaut nach präjudizirt er auch nicht der Kompetenz-Kompetenz des Reiches und bedingt die Giltigkeit eines kompetenzerweiternden Reichsgesetzes nicht durch vorgängige ständische Genehmigung, sondern er giebt dem bairischen Bundesrathsmitglied nur eine gesetzliche Instruktion, deren Ueberschreitung, unbeschadet der Gültigkeit des Aktes gegenüber dem Reiche, den Thatbestand der aus der ministeriellen Verantwortlichkeit fliessenden Strafbarkeit feststellt. Allein die rechtliche

Diese Tendenz ist unvereinbar mit den Vorschriften der Reichsverfassung.

Artikel 78 schreibt für jede nach seinem Alinea 1 zulässige Verfassungsänderung lediglich den Weg der Gesetzgebung vor mit der einzigen Modifikation, dass dieselbe als abgelehnt gilt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich hat. Damit ist ausser dieser Modifikation ein solches Verfassungsgesetz an keine andere Bedingung seiner Gültigkeit ge-

---

Begründung des Antrages in seinen Motiven, in dem Komissionsbericht und den Kammerverhandlungen schiebt demselben überall die rechtliche Auffassung des zu Reichskompetenzerweiterungen nothwendigen Vertrages unter und deduzirt die Ungültigkeit eines Reichsgesetzes dieses Inhaltes für Baiern, wenn nicht die vorgängige Genehmigung des bairischen Landtages stattfand. Demgemäss beantragte Sedlmayr dem Antrage folgenden § 4. hinzuzufügen: „Jedes Reichsgesetz, durch welches ein in den Versailler Verträgen vom November 1870 dem Staate Baiern vorbehaltenes Verfassungsrecht" (also nicht blos unter a. 78 al. 2 fallendes Sonderrecht) „berührt wird, ist für Baiern ohne Geltung, wenn nicht vorerst hierzu die Zustimmung des bairischen Landtages erfolgt ist". Allein das ist in Wirklichkeit kein Amendement zum Antrag Schüttinger in seinem strengen Wortlaut, sondern ein Gesetzentwurf ganz andern Inhaltes, der freilich die Tendenz des Antrages Schüttinger klar stellte. Bei der Abstimmung am 9. Februar 1872 wurde der § 1 mit dem Amendement Huttler mit 76 gegen 72 angenommen, galt aber wegen nicht erfüllter, zu Verfassungsgesetzen nothwendigen $^2/_3$ Majorität als abgelehnt; hiernach wurde auch der in der Fassung den § 1. modifizirende Ausschussantrag mit 75 gegen 73 Stimmen abgelehnt. Das Gesetz war damit gefallen, der Antrag Sedlmayr ohne Abstimmung erledigt. — Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bairischen Landtages 1871/72 Beilagen, Band I. pag. 527. Band II. pag. 169 ff. 175. 222. Sten. Ber. Band I. pag. 108 ff. 455 ff. — Riedel, die Reichsverfassungsurkunde pag. 163 sagt: „Die Frage, ob die Zustimmung zu einer nach a. 78 Abs. 1 zu behandelnden Verfassungsänderung von den Landesregierungen in eigener Kompetenz erklärt werden könne oder ob hierzu eine Ermächtigung der gesetzgebenden Faktoren nothwendig sei, ist nach dem Landesrecht der Einzelstaaten zu beurtheilen". Dies war übrigens seiner Zeit auch der Standpunkt des Minoritätsgutachtens d. d. 31. Dezember 1870, welches der bairischen Abgeordnetenkammer die Annahme der Verfassungsverträge empfahl — Beilagen zu den Verh. der bair. K. d. A. Band IV. pag. 84. — und gerade auf dieser Schwäche versuchte der Antrag Schüttinger fortzubauen.

bunden, als jedes einfache Reichsgesetz. Hierfür entscheidet aber Artikel 5:

„Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Reichsrath und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend", und Art. 2:

„Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen."

Wenn nun der Grundsatz, „dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehn", die rechtliche Möglichkeit ausschliesst, dass die Landesgesetzgebung die Gültigkeit irgend eines Reichsgesetzes an irgend ein anderes Erforderniss bindet, als die Reichsverfassung vorschreibt, so tritt hier im Vergleich mit der nordamerikanischen und schweizerischen Bundesverfassung die Eigenthümlichkeit der deutschen Reichsverfassung hervor. Sie kennt und duldet auch für verfassungsändernde Gesetze keine Mitwirkung der Einzellegislaturen, als Bedingung ihrer Gültigkeit.

Wie daher jeder Anspruch der Einzellegislatur auf ein Recht nachträglicher Zustimmung zu irgend einem Akte der Reichsgesetzgebung nichtig ist, so ist nicht minder jedes Landesgesetz reichsverfassungswidrig, welches die Abgabe der Stimme des Einzelstaates im Bundesrathe an die vorgängige Genehmigung des Landtages binden will, wenn dadurch irgend wie die rechtliche Gültigkeit des verfassungsändernden Reichsgesetzes bedingt werden soll, sei es überhaupt, sei es für denjenigen Einzelstaat[73], dessen Landtag dissentirte oder nicht gehört wurde. Ja es muss ein Landesgesetz als nichtig gelten, welches feststellt, dass der Fall der ministeriellen Verantwortlichkeit dann ohne Weiteres eintritt, wenn die Stimme des Bundesstaates für irgend eine, unter das Alinea 1 des Artikel 78 fallende Verfassungsänderung ohne vorgängige Genehmigung des Landtages abgegeben wird. Denn da die rechtliche Zulässigkeit eines solchen Landesgesetzes,

[73] So der Antrag Sedlmayr (Note 72) und Allgemeine Ztg. 1871. No. 350.

wenn für irgend einen, für alle Einzelstaaten zugegeben werden müsste, so würde daraus die rechtliche Möglichkeit folgen, die Reichsgesetzgebung zwar nicht in ihrer formellen Gültigkeit aber ihrem thatsächlichen und dem beabsichtigten Erfolge nach von einer Mitwirkung der Einzellegislaturen abhängig zu machen. Es würde damit überdies der rechtliche Widerspruch geschaffen, der jede Vermuthung gegen sich hat, dass die nach Reichsrecht streng verfassungsmässige und gültige Mitwirkung der Regierung des Einzelstaates an der Gesetzgebung des Reiches als ein Bruch der Verfassung und des Gesetzes des Einzelstaates erachtet werden könne[74].

Das widerspricht zweifellos dem Sinne und der Absicht der Reichsverfassung.

---

[74] Min. von Lutz erklärte am 29. Dez. 1870 in der 3. Sitzung des besondern Ausschusses der bairischen Abgeordnetenkammer zur Vorberathung des Verfassungsvertrages (Beilagen zu den Verh. der K. d. A. Band IV. pag. 98 ff.): „Das innere Staatsrecht gestatte allerdings eine gesetzliche Regelung der Instruktion des bairischen Vertreters im Bundesrathe". Damit stimmten überein in den Verhandlungen der bairischen Kammer über die Verfassungsverträge M. Barth, von Schlör, während gerade die Gegner der Verfassungsannahme die Unzulässigkeit einer solchen gesetzlichen Instruktion auf Grund a. 2 der Verf. behaupteten (Sten. Ber. Band IV. pag. 118. 201. 205.). Bei den Verhandlungen über den Antrag Schüttinger in der bair. Kammer erklärt es von Lutz als fraglich, ob den Einzelstaaten die Befugniss zur Erlassung eines Instruktionsgesetzes zusteht —, „damit aber wäre — die Legislative des Reiches lahm gelegt"; Dr. Völk hält es formell für zulässig, aber dem Geiste der Reichsverfassung widersprechend, Dr. Frankenburger für schlechthin ausgeschlossen. (Verh. der bair. K. d. A. 1871/72. Sten. Ber. Band I. pag. 114. 455 ff). — Für die Verfassungsmässigkeit landesgesetzlicher Instruktion des Bundesrathes noch Allgemeine Zeitung 1871 No. 353, dagegen ib. No. 356, Hauser, Verfassung des d. R. pag. 34, Seydel, Commentar pag. 269 ff. Noch weiter geht die Auffassung der kgl. sächsischen Staatsregierung. Bei Gelegenheit des Antrages Ludwig, die Auswirkung von Diäten an die Reichstagsabgeordneten betreffend, bestritt sie den sächsischen Kammern das Recht, Anträge und Wünsche, welche nach § 113 der Verf. v. 4. Sept. 1831 zu einer Bescheidung des Königs verpflichten, über Instruktionen der sächsischen Bundesrathsmitglieder dann zu stellen, wenn dieselben reine

Nach dem Allen lassen sich auf Grund des Alinea 1 des 78. Artikels der Reichsverfassung für Verfassungsänderungen überhaupt und für kompetenzerweiternde insbesondere, keine andern formellen Schranken ziehn, als die erschwerten Formen der Beschlussfassung im Bundesrathe, welche einer Uebereinstimmung von 14 Stimmen und damit denn auch den 17 Stimmen Preussens das Recht der Ablehnung jeder Verfassungsänderung einräumen.

Das Alinea 1 vermag die Behauptung nicht zu begründen, dass die Verfassung des Reiches und seine Kompetenzen auf einem Vertrage der Einzelstaaten unter einander oder mit dem Reiche beruhn, der nur auf dem Wege des Vertrages abgeändert werden könnte. Es bietet an entscheidender Stelle keinen Anhaltspunkt, um das Verhältniss des Reiches zu seinen Gliederstaaten aus einer verfassungsmässigen Rechtsmacht in ein vertragsmässiges Rechtsverhältniss oder in eine völkerrechtliche Stellung gegen einander selbständiger Staaten aufzulösen, sei es auch nur in Rücksicht auf die Kompetenzen des Reiches einerseits und der Einzelstaaten andererseits.

Nur die Untersuchung bleibt übrig, ob das Alinea 2 desselben Artikels vertragsmässige Schranken gegenüber dem Reiche aufrichtet und in welchem Sinne es die schwierige Frage nach den jura singulorum der Einzelstaaten zur Lösung bringt.

Reichsangelegenheiten und nicht auch, wie Kompetenzerweiterungen des Reiches, ein in den spezifischen Wirkungskreis der sächsischen Stände fallendes Recht oder Interesse betreffen. Die Majorität der zweiten Deputation der zweiten Kammer trat dieser Auffassung bei und behielt den Ständen für diesen Fall nur das Recht der Aeusserung von Wünschen vor, die einer Beantwortung verfassungsmässig nicht bedürften. Die Majorität der zweiten Kammer dagegen ging zwar über den Antrag Ludwig zur motivirten Tagesordnung über, dieselbe verwahrte aber den Kammern allgemein das Recht „in Bezug auf die Stimmabgabe des Königreichs Sachsen im Bundesrath auch Anträge an den Thron gelangen zu lassen" — ein Recht, welches vom Standpunkte des Reichsrechtes aus nicht bestritten werden kann. Mittheilungen über die Verhandlungen des Landtages. II. Kammer. Sitzung vom 23. Febr. 1872. pag. 1163 ff.

III. Das zweite Alinea des Artikel 78 der deutschen Reichsverfassung.

§ 12.

Jura singulorum.

Die Reformation hat zuerst im römischen Reiche deutscher Nation die Frage aufwerfen lassen, inwieweit in den Reichsversammlungen und in den einzelnen reichsständischen Kollegien eine Grenze für die verbindliche Kraft der Majoritätsbeschlüsse bestehe. Die evangelischen Stände begnügten sich anfangs mit der Behauptung, dass in Sachen der Religion allein die freie Vereinbarung der Religionsparteien massgebend sein könne. Die Protestation gegen den Speierer Reichsschluss von 1529 gab dem feierlichen Ausdruck, der Passauer Vertrag von 1552 (§ 5 i. f.) urkundliche Anerkennung. Allein das dauernde Uebergewicht der Katholiken in allen reichsständischen Angelegenheiten drängte die Protestanten weiter. Unter Rudolf II. bestritten sie die Rechtskraft der Majoritätsbeschlüsse in allen Kontributionssachen. Auf dem Regensburger Reichstag von 1613 überreichten sie dem Kaiser einen Katalog von 12 Punkten, in denen sie die Verbindlichkeit der Majoritätsbeschlüsse leugneten. So bildete nothwendig diese Frage einen wesentlichen Streitpunkt in den Westfälischen Friedensverhandlungen.

Katholischer Seits versuchte man die Anerkennung der Unverbindlichkeit von Majoritätsbeschlüssen auf Religionssachen zu beschränken, man verlangte zum Mindesten eine genaue Spezialisirung aller darüber hinausliegenden Punkte. Die evangelischen Reichsstände dagegen beharrten auf einer weiter gehenden und allgemein gefassten Klausel. Man vereinigte sich endlich über Artikel V Kapitel 19 des Osnabrücker Friedensinstrumentes:

„In causis religionis omnibusque aliis negotiis, ubi status tanquam unum corpus considerari nequeunt, ut etiam Catholicis et Augustanae confessionis statibus in duas partes euntibus, sola amicabilis compositio lites dirimat, non attenta vo-

torum pluralitate. Quod vero ad pluralitatem votorum in materia collectorum attinet cum res haec in praesenti congressu decidi non potuerit, ad proxima comitia remissa esto."

Die Materie der Kollekten ist weder auf dem Regensburger Reichstag von 1653/54 noch später entschieden worden, da von Seiten der Evangelischen Reichsstände an der Unterscheidung zwischen collectae necessariae und voluntariae festgehalten wurde, welche die Katholiken verwarfen.

Die feststehende Klausel des Osnabrückischen Friedensinstrumentes selbst wurde lebhaft bestritten, wie in den Reichskollegien so in einer weitschichtigen Literatur[75]. Allein der Streit drehte sich fast ausschliesslich um die Frage, welchen Umfang das Recht der itio in partes besitze.

Von der einen Seite verfolgte man die Tendenz, diesen Umfang so eng als möglich zu begrenzen. Man behauptete, dass art. V c. 19 I. P. O. nur von Religionssachen spreche, dergestalt dass die anscheinend weiter gehenden Bestimmungen doch immer eine indirekte Beziehung auf solche voraussetzten. Von Seiten der evangelischen Reichsstände und Schriftsteller entgegnete man, dass klärlich 3 ganz verschiedene Fälle vorgesehn seien: Religionssachen, jura singulorum und alle übrigen Fälle, welcher Art sie auch seien, in denen sich die katholischen und evangelischen Reichsstände gegenüberständen, dergestalt dass der letztere Fall die Generalklausel bilde, zu der sich die ersten beiden Fälle nur als spezielle Beispiele verhielten. Die letztere Ansicht gewann den zweifellosen Sieg.

---

[75] Die Belege aus den reichsständischen Verhandlungen und die literarhistorische Entwicklung in Exzerpten aus Streitschriften und Abhandlungen s. bei J. J. Moser, Teutsches Staatsrecht Band 48. pag. 268 ff. Band 49. pag 1 ff., derselbe, von teutschen Reichstägen Band 2. pag. 152 ff. Die Hauptschrift, die den Ausgangspunkt der Erörterungen für und wider bildete, ist die „Sacrae libertatis anchora", welche 16. Nov. 1720 dem Kaiser vom corpus evangelicorum als Vorstellung übergeben wurde. Eine übersichtliche Zusammenstellung der Literatur bei Francke, de jure singulorum controverso, Leipzig, 1775. Dissertationsverzeichniss bei Pütter, Lit. des Staatsrechts Thl. III. pag. 249 und in Klüber's Fortsetzung § 1035.

Es liegt auf der Hand, dass in diesem Streite und bei dieser Entscheidung die Frage nach der juristischen Bedeutung der Worte: negotia, ubi status tanquam unum corpus considerari nequeunt, die Frage also nach einer genauen Präzisirung der „jura singulorum“ ein untergeordnetes Interesse, nur das Interesse der Motivirung des Rechtes auf itio in partes für den einzelnen Fall besass. Es wurde damit die prinzipielle Beantwortung der ganz andern Frage zurückgesetzt: ob es nach Reichsrecht jura singulorum gäbe und welche diese seien, durch deren Berufung der einzelne dissentirende Reichsstand Kollegialbeschlüsse ungültig oder doch für ihn unverbindlich machen könne.

Allerdings haben sich einzelne Reichsstände auf ihre jura singulorum mit dem Anspruche dieser Wirkung vielfach berufen. Allein die reichsständischen Kollegien haben sich in wichtigen Präzedenzfällen darüber hinweggesetzt[76]. Ebenso scheinen die theoretischen Untersuchungen über die einschlagende Gesetzesklausel in logischer Konsequenz zu dem Schlusse führen zu müssen, dass Beschlüsse, welche in die definirten jura singulorum ohne Zustimmung des Berechtigten eingriffen, ungültig seien. Allein der geforderte Schluss wurde fast immer umgebogen in die Antwort, dass die itio in partes in diesem Falle berechtigt sei[77] oder man leugnete seine Rich-

---

[76] So als 1753/54 die Fürsten von Thurn und Taxis und Schwartzburg in den Reichsfürstenrath anfgenommen wurden, wogegen die altfürstlichen Häuser behaupteten, dass dadurch ihre Stimmrechte als jura singulorum berührt würden und mithin Zustimmung jedes Einzelnen oder doch des Kollegs der weltlichen Fürstenbank erforderlich sei. S. die Verhandlungen und Proteste bei Francke l. c. pag. 28 ff. So 1770 gegenüber Kurbaiern in den Mauth- und Zollstreitigkeiten, 1772 gegenüber mehren Reichsständen in den Beschlüssen über die Getreidesperren. J. J. Moser, von teutschen Reichstägen II pag. 258 ff.

[77] So unter den neuern Schriftstellern noch Pütter, inst. jur. publ. §§ 172 ff. Leist, Lehrb. d. d. Staatsrechts § 69. Dagegen fordert Gönner, T. Staatsrecht § 198, bei jura singulorum Uebereinkunft der gesammten Reichsgewalt mit dem Einzelnen.

tigkeit schlechthin. J. J. Moser insbesondere sagt[78]: „Aber es gilt nicht nur dergleichen" — jura singulorum, abgeleitet aus der Klausel ubi status tanquam unum corpus considerari nequeunt — „angeben, sondern der Kaiser und die übrigen Stände müssen ebenfalls erkennen, dass das jus singulorum mit einschlage; widrigen Falles verbleibet es bei der Mehrheit der Stimmen und deren allgemeinen Verbindlichkeit ohne einige Ausnahme." Und er verbindet damit offenbar den Sinn, dass ein so starkes und so präzisirtes jus singulorum, welches durch seinen einseitigen Widerspruch eine auch nur materielle Unverbindlichkeit eines Reichsgesetzes begründen könne, nach Reichsrecht nicht existirt.

Auf jeden Fall haben weder die Theorie noch die Praxis des Reichsrechtes eine gesicherte Feststellung und Begrenzung Dessen, was unter den Begriff der jura singulorum fällt, ergeben; noch haben sie zu einer klaren und allgemeinen Anerkennung des Rechtssatzes geführt, dass die Rechtsverbindlichkeit reichsständischer Beschlüsse und insbesondere der Reichsgesetze, denen jura singulorum entgegengestellt werden, durch die Zustimmung des einzelnen Berechtigten bedingt ist.

Wenn die Gegenüberstellung der Ansprüche auf eine suveräne Gesetzgebung von Kaiser und Reich und auf Unantastbarkeit der in der Landeshoheit wesentlich oder zufällig begriffenen Rechte das Bedürfniss eines besondern Schutzes der jura singulorum erzeugen mochte — ein Bedürfniss, welches durch die itio in partes, das „Palladium reichsständischer Libertät" zur Genüge und im Uebermasse durch die Agonie des Reiches gedeckt war — so musste sich die Frage anders im deutschen Bunde stellen.

Aus dem politischen Gemeinwesen, dem die Prätension des Staates bis zuletzt rechtlich zur Seite stand, war der lockere Staatenbund entstanden.

Nicht nur Umfang und Grenzen der Kompetenz des Bundes, auch seine wesentlichen organischen Einrichtungen, die

[78] Von den teutschen Reichstagsgeschäfften pag. 276.

Theilnehmungsrechte und insbesondere das Stimmgewicht der einzelnen Bundesglieder bildeten den Inhalt eines „Grundvertrages". Jede Aenderung jedes dieser Punkte bedurfte der Zustimmung aller verbündeten suveränen Staaten.

Wenn trotzdem Artikel 7 der Bundesakte vom 8. Juni 1815 in offenbarer Anlehnung an die Bestimmung des Osnabrückischen Friedensinstrumentes wie Religionsangelegenheiten, so „jura singulorum" von einer Beschlussfassung durch Stimmenmehrheit ausschloss, so bemerkt das Komissionsgutachten vom 29. Juni 1819 mit Recht, dass der Grund dieser Ausnahme kein anderer sein könne, „als die Gleichheit der Rechte und Pflichten der Bundesglieder auch dann, wo nicht von Grundgesetzen die Rede ist, gegen eine mögliche Verletzung durch Ueberstimmung zu bewahren". Demgemäss bestimmte denn die Wiener Schlussakte a. 15:

„In Fällen, wo die Bundesglieder nicht in ihrer vertragsmässigen Einheit, sondern als einzelne, selbständige und unabhängige Staaten erscheinen, folglich jura singulorum obwalten oder wo einzelnen Bundesgliedern eine besondere, nicht in den gemeinsamen Verpflichtungen Aller begriffene Leistung oder Verwilligung für den Bund zugemuthet werden soll, kann ohne freie Zustimmung sämmtlicher Betheiligten kein dieselben verbindender Beschluss gefasst werden".

In dem ganzen Zusammenhang des Bundesrechtes und abgesehn von dem in dem letzten Passus hervorgehobenen besondern Falle[79], lag weder praktisch noch theoretisch das Bedürfniss vor, das im Einzelnen zu deduciren, was unter jura singulorum begriffen sei. Sie waren gedeckt durch das Er-

[79] D. h. während regelmässig die Frage der jura singulorum identisch ist mit der Frage der Bundeskompetenz, wird in diesem besondern Fall die Bundeskompetenz an sich vorausgesetzt, aber dergestalt, dass der darauf gegründete Beschluss dem Bundesgliede eine besondere Leistung oder Verpflichtung ansinnt. So die Stellung eines den matrikularmässigen Anschlag überschreitenden Kontingentes oder Geldprästandums, die besondere Verpflichtung zur Besatzung einer Bundesfestung. S. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, II. § 260, Note 11.

forderniss der vertragsmässigen Stimmeneinhelligkeit in seinem weit umfassenden Bereiche. Eine Weiterbildung der Lehre von den jura singulorum gegenüber dem ehemaligen Reichsrechte ist daher nicht erfolgt, wenn man dahin die rechtliche Anerkennung des theoretischen Postulates nicht rechnen will, dass überall da, wo jura singulorum zugebilligt sind, es nicht auf die Frage der Stimmenmehrheit oder Stimmeneinhelligkeit in diesem oder jenem Rathe ankomme, sondern auf die „freie Zustimmung sämmtlicher Betheiligten".

Wiederum nimmt das deutsche Reich das Recht staatlicher Gesetzgebung für sich in Anspruch. Es dehnt dasselbe aus auf Verfassungsänderungen schlechthin und selbst auf die Erweiterung seiner eigenen Kompetenz. Die Frage der jura singulorum gewinnt damit wiederum eine erhöhte Bedeutung.

Hier schlägt denn nach dem äussern Anscheine das Alinea 2 des Artikel 78 der RV. ein:

„Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden".

In der That ist es zweifellos, dass damit dem Erfolge nach Rechten der Einzelsstaaten ein besonderes Schutzmittel gewährt werden soll. Aber nicht minder zweifellos ist es, dass das Schutzmittel selbst der Frage eine andere Wendung giebt und sie in einen neuen Zusammenhang rückt.

Das ehemalige Reichsrecht und die Grundverträge des deutschen Bundes gingen davon aus, gewisse Gegenstände oder gewisse Rechte der Reichs- und Bundesglieder den Majoritätsbeschlüssen der beschliessenden Organe der Gesammtheit zu entrücken.

Das jetzt entscheidende Alinea 2 spricht lediglich von besondern Vorschriften der Reichsverfassung und von den besondern Formen ihrer Abänderung.

Der Versuch auf Grund der heutigen Reichsverfassung gewisse Rechte der Einzelstaaten ihrer materiellen Beschaffen-

heit nach begriffsmässig oder im Einzelnen festzustellen, um sie auf Grund dieser ihrer materiellen Beschaffenheit den Erfordernissen der einfachen oder verfassungsändernden Gesetzgebung des Reiches zu entziehn und sie unter den Schutz des Alinea 2 zu stellen, widerspricht dem klaren Wortlaute und dem unzweideutigen Sinne, welchen dasselbe in seinen Zusammenhang mit dem ersten Alinea des Artikel 78 gewinnt. Selbst wenn das geschehn wäre, was nicht geschehn ist, selbst wenn Theorie und Praxis des alten Reichs- und Bundesrechtes zu einer vollen Präzisirung dessen, was unter jura singulorum materiell zu verstehn sei, geführt hätten, sie würden für uns werthlos sein oder sie würden doch nur den Werth eines Fingerzeiges zur Auffindung der formellen **Vorschriften** besitzen, um die es sich allein handelt.

Noch weiter abseits liegt die Frage, welche materiellen und formellen Schranken die Reichsgesetzgebung einzuhalten habe, wenn zur Durchführung zuständiger Kompetenzen und ohne Abänderung irgend welcher Verfassungsvorschriften den Einzelstaaten Opfer an Eigenthum und wohlerworbenen Rechten angesonnen werden.

Es handelt sich nur um Vorschriften und zwar um Vorschriften der **Verfassung**. Das sind solche Vorschriften, welche die Verfassungsurkunde enthält oder welche kraft besonderer Bestimmung der Verfassung als ihr gleichwerthig erklärt worden sind. Wenn daher in den Protokollen und Verhandlungen, welche nach § 3. des Gesetzes vom 16. April 1871 neben und ausserhalb der Verfassung in der Form des Vertrages fortgelten, besondere Zusicherungen an die Einzelstaaten gemacht worden sind, so fallen dieselben an sich nicht unter das Alinea 2 des Artikel 78. Ihre rechtliche Bedeutung bedarf einer besondern Untersuchung.

Hiernach beschränkt sich die Aufgabe auf Feststellung

derjenigen Vorschriften der Reichsverfassung, welche das Alinea 2 des Artikel 78 trifft, und

derjenigen Formen ihrer Abänderung, welche dasselbe vorschreibt.

§ 13.

Die Vorschriften der Verfassung.

Wenn man die Vorschriften der Verfassung ins Auge fasst, welche Rechte der Einzelstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit feststellen, so lassen sich drei Reihen derselben unterscheiden.

I. Zunächst diejenigen Vorschriften, welche die Kompetenzen des Reiches feststellen.

1. Sie sind zum überwiegenden Theil allgemeine, welche alle Einzelstaaten gleichmässig treffen. Indem sie den rechtlichen Wirkungskreis des Reiches gegenüber den Einzelstaaten abgrenzen, gewähren sie den letztern im Verhältniss zur Gesammtheit Rechte auf selbständiges, durch eine übergeordnete Autorität nicht beschränktes Wollen und Handeln. Es ist hierfür gleichgültig, ob diese Rechte nur negativ bestimmt sind dadurch, dass dem Reiche in ihrem Gebiete überhaupt keine oder doch, wenn keine ausschliessliche, eine zur Zeit nicht ausgeübte Kompetenz [80] zusteht oder ob den Einzelstaaten bestimmte Rechte ausdrücklich zugesprochen werden, wie die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern, das Anstellungsrecht der untern Post- und Telegraphenbeamten, die Rechte der Kontingentsherrn. — RV. aa. 36 al. 1, 50, al. 5, 66 —.

2. Von diesen allgemeinen Vorschriften heben sich diejenigen ab, welche sich für einzelne Staaten als besondere Exemtionen von der Kompetenz des Reiches darstellen. Dahin gehören:

a. Die Exemtionen Baierns, Würtembergs und Badens von dem Rechte des Reiches auf Besteuerung des inländischen

---

[80] Nach dem im Schlussprotokoll vom 23. November 1870 ad. VI. anerkannten Grundsatze, dass bezüglich der der Reichslegislative zugewiesenen Gegenstände die in den einzelnen Staaten geltenden Gesetze in solange in Kraft bleiben und auf dem bisherigen Wege der Einzelgesetzgebung abgeändert werden können, bis eine bindende Norm vom Reiche ausgegangen ist.

Branntweines und Bieres, sowie auf die Gesetzgebung und Aufsicht über diese Steuern. RV. aa. 35 al. 2, 38 al. 4 und 2 No. 2.

b. Die theilweise Exemtion des bairischen und würtembergischen Post- und Telegraphenwesens als einheitlicher, für Rechnung des Reiches zu verwaltender Staatsverkehrsanstalten[81]. RV. aa. 2 No. 10, 52.

c. Die theilweisen Exemtionen Baierns und Würtembergs vom Reichskriegswesen dergestalt, dass

für Baiern die Sonderbestimmungen des Bündnissvertrages vom 23. November 1870 unter III. § 5 als integrirende Bestandtheile der Verfassungsurkunde gelten,

für Würtemberg das verfassungsmässige Sonderrecht auf Aufrechterhaltung der Militärkonvention vom 21./25. November 1870 in allen ihren vertragsmässigen Bestimmungen besteht[82]. RV. Schlussbestimmung zum XI. Abschnitt.

d. Die Exemtion Baierns von der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches

über Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse — RV. a. 4 No. 1 — und theilweise über das Eisenbahnwesen[83]. RV. aa. 2 No. 8, 42—46.

---

[81] Es verbleibt dem Reiche: a.) die Beaufsichtigung und Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, sowie über die Portofreiheiten, das Posttaxwesen und die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz, jedoch ausschliesslich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Baierns, beziehentlich Würtembergs. b.) die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande, ausgenommen den eigenen, unmittelbaren Verkehr Baierns, beziehungsweise Würtembergs mit seinem, dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten nach näherer Massgabe des a. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867.

[82] Nur in dem oben angegebenen Sinne ist die militärische Sonderstellung Würtembergs Vorschrift der Verfassung, nicht aber in dem Sinne — und hierin liegt eine Abweichung von den militärischen Klauseln des bairischen Verfassungsvertrages — dass alle einzelnen Klauseln der Militärkonvention Verfassungsvorschriften sind. S. § 8. III. 2.

[83] Vorbehalten sind die Rechte des Reiches:

e. Die Exemtionen der Hansestädte Bremen und Hamburg als Freihäfen von dem einheitlichen, von gemeinschaftlicher Zollgrenze umgebenen Zoll- und Handelsgebiete Deutschlands. RV. a. 34.

f. Die Exemtion Oldenburgs von der als Theil der Verfassung geltenden Vorschrift des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 a. 22, dass Chausseegelder nicht über den preussischen Tarif von 1828 hinaus erhoben werden dürfen und zwar dahin, dass es nur verpflichtet ist, die dermaligen Sätze nicht zu erhöhen.

II. Eine zweite Reihe der betrachteten Verfassungsvorschriften bezieht sich auf die Stellung, welche den Einzelstaaten in dem Organismus des Reiches eingeräumt ist. Sie stellen diejenigen Rechte der Einzelstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit fest, welche ihnen auf die Theilnahme an der politischen Gesammtmacht Deutschlands und auf Mitwirkung an der Willensbildung des Reiches zustehn.

1. Auch diese Verfassungs-Vorschriften sind überwiegend allen Staaten gemeinsame. So insbesondere diejenigen, welche das Recht aller Einzelstaaten und beziehentlich ihrer Vertreter feststellen, mit ihrem Staatsgebiet politisch unterschiedene Theile des Bundesgebietes zu sein — RV. a. 1; als Mit-

---

a. auf Anlegung und Konzessionirung von Eisenbahnen im Interesse der Vertheidigung Deutschlands und des gemeinsamen Verkehrs kraft Reichsgesetzes;

b. auf Gestattung des Anschlusses neu angelegter Eisenbahnen an bestehende;

c. auf Ungültigkeit gesetzlicher Bestimmungen oder künftiger Konzessionen, welche Eisenbahnverwaltungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumen, unbeschadet bereits erworbener Rechte;

d. auf gesetzliche einheitliche Normirung der Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen;

e. auf Folgeleistung gegenüber den Anforderungen der Reichsbehörden in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zu Zwecken der deutschen Landesvertheidigung, insbesondere in Betreff der Beförderung des Militärs und Kriegsmateriales zu einheitlichen, ermässigten Sätzen. RV. aa. 41. 46. 47.

glieder des Bundes zu den Beschlüssen seiner Organe, vorzugsweise des Bundesrathes als stimmberechtigt mitzuwirken — a. 6 al. 1 — und zwar unter Einhaltung der Erfordernisse, welche für die verschiedenen Arten der Beschlüsse massgebend sind — a. 7 al. 3 und 4, aa. 14 und 78 —; im Bundesrathe Vorschläge zu machen und vorzutragen — a. 7 al. 2 —; aktiv[84] und passiv zu den Ausschüssen des Bundesrathes wahlberechtigt zu sein — a. 8 —; im Reichstage zu erscheinen und gehört zu werden — a. 9 —.

2. Aber auch hier bestehn Verfassungsvorschriften, welche sich von den allgemeinen dadurch unterscheiden, dass sie für einzelne Staaten individualisirte Rechte feststellen. Darunter fallen die Vorschriften über

a. die Präsidialrechte des Kaisers,

b. die Zahl der Stimmen und der Bevollmächtigten im Bundesrath für jeden einzelnen Bundesstaat — RV. a. 6 —,

c. das Recht Baierns auf einen ständigen Sitz in dem Bundesraths-Ausschusse für das Landheer und die Festungen — RV. a. 8 al. 2 —,

d. die Bildung des Bundesraths-Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten unter dem ständigen Vorsitze Baierns und mit der ständigen Mitgliedschaft Sachsens und Würtembergs — RV. a. 8 al. 3 —.

III. Die dritte Reihe von Vorschriften der Verfassung, welche Rechte der Einzelstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit feststellen, verbürgen das Gleichmass ihrer Pflichten. Sie begründen negative Rechte der Einzelstaaten darauf, dass ihnen nur verhältnissmässig gleiche Leistungen und Opfer im Interesse der Gesammtheit aufgelegt werden. Als allgemeiner Grundsatz ist das nur ausgesprochen in Rücksicht der Kosten und Lasten des gesammten Reichskriegswesens — RV. a. 58 —. Aber unter den nämlichen Gesichtspunkt fallen die Vorschriften über die Vertheilung der Post-

[84] Mit Ausschluss der beiden Ausschüsse für das Landheer und die Festungen und für das Seewesen.

überschüsse während der achtjährigen Uebergangsperiode nach RV. a. 51. Und auch den Feststellungen über die dem Reiche nach bestimmten Sätzen zu berechnenden Erhebungs- und Verwaltungskosten der Zölle und Verbrauchssteuern — RV. a. 38 — liegt die Tendenz mit zu Grunde, die Gleichheit der Leistungspflicht bei Vermeidung tieferer Eingriffe in die Verwaltung der Einzelstaaten zu verbürgen.

Alle diese Vorschriften sind allgemeine. Eine Individualisirung derselben zu Gunsten einzelner Staaten besteht nicht. Denn dahin kann es nicht gerechnet werden, wenn diese Vorschriften für einzelne Staaten um ihrer Exemtionen von den einschlagenden Reichskompetenzen willen ganz ausser Anwendung bleiben müssen.

Für die Frage, welche von allen diesen Vorschriften unter das Alinea 2 des Artikel 78 fallen, ist eine authentische Erläuterung von den bei den Vertragsschlüssen und Verfassungsgesetzen massgebend Betheiligten nicht gegeben.

Als man in Versailles über die Verfassungsverträge verhandelte, bestand eine gewisse Beunruhigung über die Auffassung, welche dem norddeutschen Bunde die rechtliche, durch bestimmte Rechte der Einzelstaaten nicht begrenzte Möglichkeit jeder Verfassungsänderung zuschrieb. „Es wurde damals und zwar zunächst nicht von den süddeutschen Staaten, sondern von einer andern Seite die Idee ausgesprochen, dass es doch wünschenswerth sei, solchen Ansichten gegenüber in der Verfassung selbst gewisse ursprüngliche Rechte der einzelnen Staaten festzustellen, welche nicht durch Majoritätsbeschlüsse geändert werden könnten —. Darauf wurde von anderer Seite geantwortet, das sei doch eigentlich nicht nöthig; denn gewisse jura singulorum die niemals durch Majoritätsbeschlüsse genommen werden könnten, kämen ja in allen Vereinigungen verschiedener Einzelner zu Gemeinschaften, in allen rechtlichen Verhältnissen vor; solche jura singulorum existirten daher auch in dem damaligen norddeutschen Bunde und würden in dem künftigen deutschen Reiche auch existiren. — Es entstand nun der Wunsch, dem

Begriffe der jura singulorum, der ja schon im Privatrechte nicht ganz klar und feststehend, im öffentlichen Rechte aber noch viel unbestimmter ist, einen bestimmten und klaren Ausdruck zu geben und es wurde eine bestimmte Formulirung dafür gesucht. Dabei tauchte die Idee auf, man möge geradezu die einzelnen Paragraphen nennen, die dahin gehörten; man überzeugte sich aber bald, dass das eine Unmöglichkeit sei. Es wäre schon schwer gewesen, dass sich die Regierungen darüber vereinigt hätten; es wäre aber noch schwerer gewesen, die Zustimmung des Reichstages dazu zu erlangen. Man begnügte sich also damit den Begriff der jura singulorum in einer verständlichen und klaren Fassung auszusprechen [85] —."

Genau also, wie dereinst bei den westphälischen Friedensverhandlungen, gelang es den vertragschliessenden Regierungen nicht, sich über bestimmte Rechte der Einzelstaaten, welche als jura singulorum anzuerkennen seien, zu einigen. Ja man einigte sich dem Erfolge nach nicht einmal über einen direkten Schutz aller unter den festgestellten Begriff fallenden jura singulorum, sondern lediglich darüber, dass gewisse, durch die Begriffsbestimmung im Allgemeinen charakterisirte **Vorschriften** der Reichsverfassnng von den regelmässigen Formen der Verfassungsänderung ausgenommen sein sollten.

Der Versuch einer Spezialisirung dieser Vorschriften wurde bei der Behandlung der Verfassungsverträge trotz einer Anregung im norddeutschen Reichstage [86] weder hier noch in den süddeutschen Kammern gemacht und ein dahin zielender Antrag [87] bei der Redaktion der jetzigen Reichsverfassung vom

---

[85] Rede des Staatsministers von Friesen in der Sitzung der zweiten sächsischen Kammer vom 23. Februar 1872. Mittheilungen über die Verhandlungen des Landtages, pag. 1142.

[86] Lasker in der 2. ausserordentlichen Session des nordd. Reichstages von 1870. Sten. Ber. pag. 85. 133.

[87] Antrag Hänel: das Alinea 2 des a. 78 dahin zu fassen: „Die Bestimmungen der Reichsverfassung, nämlich des Art. 4 No. 1, des Art. 35

deutschen Reichstage verworfen, ohne dass die Verhandlungen darüber zu irgend einem positiven Schluss berechtigten [88].

Diese Vorverhandlungen über die aufgeworfene Frage erhärten, dass wir für die Lösung derselben lediglich auf die wissenschaftlichen Ergebnisse der Interpretation des Alinea 2 angewiesen sind. Dieselbe ist nicht berechtigt, dem Wirkungskreise des Alinea irgend einen andern Umfang beizulegen, als die festgestellten begrifflichen Merkmale befassen. Denn ausschliesslich und allein über diese Begriffsbestimmung hat eine Einigung der verbündeten Staatsregierungen stattgefunden und nur sie ist den gesetzgebenden Körperschaften zur Genehmigung unterbreitet worden. Insbesondere ist eine den genauen Wortlaut erweiternde Interpretation schon dadurch zurückgewiesen, dass das Alinea 2 in seinem Verhältnisse zu Alinea 1 sich als eine Ausnahme von den regelmässigen Formen der Abänderung von Verfassungsvorschriften darstellt.

Betrachten wir demgemäss den Wortlaut der Klausel, so schliesst derselbe gewisse Annahmen schlechterdings aus.

Der Wortlaut steht auf den ersten Blick in einem klaren Gegensatz zu solchen Bestimmungen, wie sie in Anlehnung an das 10. Amendement der Nordamerikanischen und an Artikel 3 der Schweizer Bundesverfassung insbesondere die deutsche Reichsverfassung von 1849 § 5 dahin formulirte:

„Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte,

---

al. 2, des Art. 46 al. 2, des Art. 52, der Schlussbestimmung zum XI. Abschnitt und der Schlussbestimmung zum XII. Abschnitt, durch welche bestimmte Rechte Baierns und beziehentlich Würtembergs und Badens in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Einzelstaates abgeändert werden." Sten. Ber. des d. Rchst. 1871. I. pag. 159 ff.

[88] Der bairische Bundesbevollmächtigte von Lutz motivirte die Ablehnung des Antrages Hänel ausdrücklich dahin: „Die Fassung, wie sie jetzt vorliegt, lässt die ganze Frage offen; die Fassung, wie sie der Herr Vorredner vorschlägt, entscheidet, dass etc." ib. pag. 161.

soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich [89] übertragen sind."

Hier soll allen Rechten der Einzelstaaten eine Sicherung gewährt werden, welche eine nur negative Bezeichnung dadurch erfahren, dass die Feststellung bestimmter Rechte für die Reichsgewalt erfolgt ist. Gerade umgekehrt gewährt das Alinea 2 der Reichsverfassung eine besondere Sicherung nur solchen Vorschriften, durch welche den Einzelstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit bestimmte Rechte festgestellt sind. Es ist unmöglich hierunter diejenigen Verfassungsvorschriften zu beziehn, die, weil sie die Rechte des Reichs in ausdrücklichen Bestimmungen regeln, für die Einzelstaaten eine nur negativ abgegrenzte und darum unbestimmte Gesammtheit von politischen Rechten zu selbständiger Innehabung und Ausübung übrig lassen [90].

Von einem andern Gesichtspunkte ausgehend ist fernerhin behauptet worden, dass, wie eng man auch den Begriff derselben gefasst habe, es doch stillschweigende oder erst im besondern Falle klar erkennbare jura singulorum geben könne und müsse. Das mag richtig sein und zugegeben werden. Aber unfassbar bleibt es, wie „**Vorschriften** der Reichsverfassung, durch welche „bestimmte Rechte" der Bundesstaaten „festgestellt sind" stillschweigende oder auch nur im einzelnen Streitfall erst erkennbare sein können [91].

---

[89] Das Wort „ausdrücklich" fehlt, wie häufig übersehn wird, sowohl der Nordamerikanischen als der Schweizer Verfassung.

[90] Der Komissionsbericht über den Antrag Schüttinger in der zweiten bairischen Kammer unterscheidet 1. Rechte, welche dem Reiche ausdrücklich delegirt wurden, 2. Rechte, welche den Einzelstaaten ausdrücklich vorbehalten wurden, 3. Rechte, welche weder ausdrücklich überwiesen noch ausdrücklich vorbehalten wurden. Auch die letztern sind nach ihm Sonderrechte, welche nur durch neuen Vertrag in Gemässheit des Alinea 2 des a. 78 d. RV. abgeändert werden können. Verhandlungen der bairischen Kammer der Abgeordneten 1871/72. Beilagen Band II, pag. 169 ff.

[91] Dr. Schaffrath in der zweiten sächsischen Kammer, dem u. A. Staatsminister von Friesen zustimmte, behauptete: unter RV. 78 al. 2 fallende Einzelrechte sind nicht nur die ausdrücklichen, sondern auch still-

Rechte, welche nicht durch eine ausdrückliche Vorschrift der Reichsverfassung fest bestimmbar sind, stehen überall nicht zur Frage.

Es kommen endlich nur in Betracht Verfassungsvorschriften über „bestimmte Rechte **einzelner** Bundesstaaten". Es ist unmöglich diese Ausdrucksweise mit der andern gleichzustellen: bestimmte Rechte des einzelnen Bundesstaates oder der einzelnen Bundesstaaten. Damit würden allerdings getroffen alle Vorschriften, welche feststellen bestimmte Rechte aller einzelnen Bundesstaaten oder jedes einzelnen als solchen[92]. Allein nach dem klaren Wortlaute des Alinea 2 und nach dem Sprachgebrauch aller übrigen Verfassungsartikel[93] können als Inhalt der in Betracht kommenden Vorschriften ausschliesslich vorausgesetzt werden solche Rechte, welche einem einzelnen oder mehren einzelnen Bundesstaaten zustehn in Sonderung von den Rechten aller einzelnen Staaten — auch dann, wenn diese letztern als bestimmte festgestellt sind[94].

---

schweigende, die eben so bestimmt sind als die ausdrücklichen. Sitzung vom 23. Febr. 1872. Mittheilungen über die Verhandlungen des Landtages. II. Kammer. pag. 1134. Ebenso Probst in der zweiten württembergischen Kammer: Sonderrechte sind nicht blos die im Vertrag ausdrücklich aufgenommenen, sondern alle, die man nicht zur Verfügung des Reiches stellen wollte. Sitzung vom 8. Februar 1872. Protokolle Band III, pag. 1381 ff. Aehnlich Riedel, die Reichsverfassungsurkunde pag. 164.

[92] Staatsminister von Friesen in der zweiten sächsischen Kammer am 23. Februar 1872: „dass man dabei keineswegs blos an die später festgestellten s. g. Reservatrechte gedacht hat, sondern dass auch die allen einzelnen Staaten zustehenden jura singulorum damit gemeint sind". l. c. pag. 1143.

[93] Ueberall wo von allen Einzelstaaten zustehenden Rechten oder Rechtsverhältnissen die Rede ist wird eben grammatisch korrekt von den einzelnen Bundesstaaten gesprochen. RV. aa. 35, 36, 38 No. 3 c, 51 al. 3, 60, 62 al. 2, 70. Ganz prägnant ist a. 58: Die Kosten und Lasten des Kriegswesens sind „von allen Bundesstaaten" gleichmässig zu tragen, sodass weder Bevorzugungen noch Prägravationen „einzelner Staaten" zulässig sind.

[94] Z. B. die Rechte der Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern, die Anstellungsrechte der untern Post- und Telegraphenbeamten, die Rechte der Kontingentsherrn. RV. aa. 36 al. 1, 50 al. 5, 66.

Demgemäss scheiden alle Verfassungsvorschriften unter I., 1., II., 1., und III. d. h. alle diejenigen aus, welche Rechte der einzelnen Staaten in ihrem Verhältniss zur Gesammtheit nur aus der Negation einer gesetzlich zutreffenden oder aktuell ausgeübten Kompetenz des Reiches begründen oder welche allen Staaten die gemeinsame Rechtsstellung im Reiche anweisen. Die begrifflichen Merkmale des Alinea 2 befassen unter allen Umständen ausschliesslich die Exemtionen (I., 2.) und die Vorschriften über die individualisirten Rechte der Einzelstaaten (II., 2.). Zweifelhaft allein bleibt es, ob auch nur diese alle und ohne Ausnahme darunter begriffen werden können?

Für die Beantwortung dieser engern Frage ist es massgebend, welche Bedeutung dem jetzigen Alinea 2 des Artikel 78 rückwärts für die norddeutsche Verfassung beigelegt werden kann.

Von sämmtlichen Vorschriften der norddeutschen Verfassung können nach den im Alinea 2 aufgestellten begrifflichen Merkmalen nur in Betracht kommen diejenigen über die Präsidialrechte der Krone Preussen, über die Freihafenstellung der Hansestädte, über die Stimmrechte der einzelnen Staaten im Bundesrathe und über den die Chausseegelder betreffenden Vorbehalt Oldenburgs. Für sie fragt es sich, ob die Bestimmung über Verfassungsänderungen nach Massgabe des jetzigen Alinea 2 stillschweigend Anwendung finden sollte oder auch nur konnte.

1. Das ist zweifellos nicht der Fall für die Präsidialrechte der Krone Preussen. Sie konnten nach der allgemeinen Vorschrift des Artikel 78 der norddeutschen Verfassung nicht ohne Zustimmung der zur Zweidrittel-Majorität im Bundesrathe erforderlichen Stimmen Preussens abgeändert werden. Sie boten daher keinerlei Anhalt zur Annahme eines besondern, stillschweigend vorausgesetzten Schutzmittels für Verfassungsvorschriften, welche Sonderrechte einzelner Staaten betrafen.

2. Das Nämliche gilt von der Vorschrift über die Freihafenstellung der Hansestädte. Allerdings gewinnt es den Anschein, als ob der Artikel 34 der norddeutschen und jetzt der Reichsverfassung eine Vorschrift der Verfassung enthielt, welche nur im Wege der Verfassungsänderung beseitigt werden könnte[95]. Allein dieser Anschein trügt. Die Bestimmung des Artikel 34 über die ausnahmsweise Freihafenstellung der Hansestädte wird beherrscht durch den Grundsatz des Artikel 33, welcher allein die Kraft eines Verfassungsgesetzes hat: „Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze". Die Aufnahme der Hansestädte in das deutsche Zoll- und Handelsgebiet ist nicht eine Abänderung der Verfassung und darum nicht an deren Formen gebunden, sondern Vollzug eines Verfassungsgrundsatzes, zu dem ein Beschluss des Bundesrathes an sich kompetent ist. Nicht gegen eine Verfassungsänderung und deren regelmässige Formen, sondern gegen diesen Vollzugsbeschluss des Bundesrathes ist den Hansestädten ein besonderes Schutzmittel verfassungsmässig gegeben dadurch, dass derselbe nur auf ihren Antrag rechtsverbindlich erfolgen kann. Dies ergiebt sich mit voller Klarheit aus Artikel 6 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867[96], der an diesem Punkte die Geltung der norddeutschen Verfassung unberührt liess und dies Ergebniss wird durch den entscheidenden Präzedenzfall bestätigt, dass die Hansestadt Lübeck auf ihren Antrag und lediglich durch einen Beschluss des Bundesrathes

[95] So nimmt an Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen pag. 72.

[96] „Sobald die Gründe aufgehört haben, welche die volle Anwendung des gegenwärtigen Vertrages auf den einen oder andern der unter No. 1. genannten Staaten und Gebietstheile" (sub e. die Hansestädte) „ausschliessen, wird das Präsidium des norddeutschen Bundes den Regierungen der übrigen vertragenden Theile Nachricht geben. Der Bundesrath des Zollvereins beschliesst alsdann über den Zeitpunkt, an welchem die Bestimmungen des Artikel 3 bis 5 und 10 bis 20 in diesem Staate oder Gebietstheile in Wirksamkeit treten".

des Zollvereines in das deutsche Zoll- und Handelsgebiet aufgenommen wurde[97].

Wie daher der Artikel 34 der Reichsverfassung ausser Zusammenhang steht mit den Bestimmungen des Artikel 78 über Verfassungsänderungen, vielmehr ein Schutzmittel von besonderer rechtlicher Natur für die Freihafenstellung Bremens und Hamburgs bildet, so ist auch der entsprechende Artikel der norddeutschen Verfassung schlechterdings ungeeignet, um die Geltung einer Vorschrift, wie sie das jetzige Alinea 2 des Artikel 78 ausdrücklich enthält, zur Zeit des norddeutschen Bundes stillschweigend voraussetzen zu lassen.

3. Schwieriger ist die Entscheidung für Artikel 6 der norddeutschen Verfassung, welcher die bestimmte Zahl der Stimmen und damit der Bevollmächtigten der einzelnen Staaten im Bundesrathe feststellte. Denn eine doppelt verschiedene Auffassung konnte dem zu Grunde liegen.

Nach der einen Auffassung ist die Feststellung der Stimmenzahl nur die Anwendung des allgemeinen Verfassungsgrundsatzes, dass jedes Mitglied des Bundes im Bundesrathe stimmberechtigt sein und dass das Stimmgewicht jedes einzelnen sich nach seiner ungefähren politischen Bedeutsamkeit für die Gesammtheit abstufen soll — eine Abstufung, rücksichtlich der man die Vorschriften für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes gelten liess. Auch bei dieser Auffassung muss sich freilich das Stimmrecht der Mitglieder des Bundes individualisiren, aber nicht in dem Sinne eines besondern Rechtes des einzelnen Staates, sondern in dem Sinne der folgerichtigen Wirkung eines allen kraft der allgemeinen verfassungsmässigen Bestimmung gleichmässig zustehenden Rechtes.

Die andere Auffassung lässt den angenommenen Verfassungsgrundsatz nur als ein zurückliegendes, rechtlich irrelevantes Motiv gelten und betont, dass das Stimmrecht in dem Verfassungsartikel für jeden einzelnen Staat besonders festge-

---

[97] Bekanntmachung des Bundeskanzlers vom 18. Nov. 1868. Hirth, Annalen I. pag. 1111.

stellt ist und dass sich dasselbe in der verschiedenen Abstufung der Stimmenzahl als ein besonderes Recht von den entsprechenden Rechten der andern abhebt.

Auch bei der letztern Auffassung können die Vorschriften des Artikel 6 nicht ein Recht lediglich auf die absoluten Ziffern der Stimmen begründen wollen. Denn einen politischen Werth hat nur die Verhältnissmässigkeit, in welcher die Stimmenzahl des einzelnen Staates zur Gesammtzahl der Stimmen und zur Stimmenzahl jedes andern Staates steht. Hieran misst sich der Einfluss des Einzelstaates auf die Willensbildung des Reiches im Verhältniss zur Summe aller übrigen Stimmen und es misst sich das Gewicht desselben im Verhältniss zu dem jedes andern Einzelstaates. Hierin allein liegt denn auch das rechtliche Interesse an den Zahlen des Artikel 6.

Eine Vermehrung der Gesammtzahl der Stimmen, falls durch das Hinzutreten neuer Staaten bewirkt, würde die Majoritätsbildung für die Pluralitätsstimmen, insbesondere für Preussen wesentlich erschweren, und falls durch Stimmenvermehrung anderer Staaten bewirkt, könnte sie durch eine entsprechende Vervielfältigung aller übrigen Stimmrechte das besondere Gewicht der einzelnen Pluralitätsstimmen vollständig illusorisch machen.

Eine Verminderung der Gesammtheit der Stimmen ermöglicht den äussersten Fall, dass Preussen in eine geborene Majorität versetzt wird.

Eine anderweitige Vertheilung der vorhandenen Stimmenzahl könnte eine Häufung der Stimmen in einer Hand bewirken, welche etwa dieser Hand zu einem Veto gegen jede Verfassungsänderung oder wiederum Preussen zu einer geborenen Majorität verhülfe.

Kurz — jede Aenderung sowohl der Gesammtstimmenzahl als der Stimmenzahl irgend eines andern Staates ist eine Rechtsänderung auch für denjenigen Staat, der bei der absoluten Zahl seiner Stimme unverändert erhalten bleibt.

Dies hat seinen verfassungsmässigen Ausdruck dadurch

erhalten, dass die norddeutsche Verfassung eben so, wie später die Verfassungsverträge und die deutsche Reichsverfassung nicht nur die Stimmenzahl jedes einzelnen Staates feststellen, sondern auch die Gesammtheit der Stimmen in einer Summe ausdrücklich auswerfen.

Wenn hiernach jene zweite Auffassung die Stimmenzahlen des Artikel 6 als Sonderrechte betrachtet und wenn sie anerkennen muss, dass jede Veränderung hierin, auch wenn die absolute Stimmenzahl des einzelnen Staates nicht berührt wird, eine Veränderung des Stimmrechtes jedes einzelnen Staates bewirkt, so führt die vorausgesetzte Anwendbarkeit des jetzigen Alinea 2 des Artikel 78 auf die sonderrechtlichen Vorschriften der norddeutschen Verfassung zu der nothwendigen Folgerung, dass es zur Zeit des norddeutschen Bundes Verfassungsänderungen gab, nämlich die Abänderungen der Vorschriften über die Stimmrechte der einzelnen Staaten, welche an das Erforderniss der Stimmeneinhelligkeit der Bundesstaaten geknüpft waren.

Es ist zu bezweifeln, dass eine so einschneidende und politisch bedeutsame Bestimmung die Annahme einer stillschweigenden Geltung zulässt. Auf jeden Fall hat eine solche Bestimmung durch die Formulirung des jetzigen Alinea 2 im Artikel 48 der Reichsverfassung den zureichenden Ausdruck nicht gefunden und nur ob dieses mit allen seinen begrifflichen Merkmalen zur Zeit des norddeutschen Bundes als geltend vorausgesetzt werden kann, steht zur Frage. Denn die Anwendung des Alinea 2 auf Artikel 6 würde lauten: Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Staaten in Rücksicht auf die Stimmenzahl im Bundesrathe festgestellt sind u. s. w. Diese Anwendung aber würde nur den Gedanken als berechtigt erscheinen lassen, dass diejenigen Staaten, denen eine Mehrheit von Stimmen festgestellt ist, sich hierfür auf besonders geschützte Vorschriften der Verfassung berufen könnten — denn lediglich sie sind „einzelne".

Dem gegenüber darf mit genügender Sicherheit ange-

nommen werden, dass die norddeutsche Verfassung nicht unter Hintansetzung der Rechtsgleichheit aller die Stimmenpluralität einzelner Staaten mit einem andern Schutze ausrüsten wollte, als die nur einfachen Stimmen. Denn sie haben für die Berechtigten das ganz gleiche rechtliche Interesse, als die Stimmenpluralität für einzelne Staaten. Der geforderte gleiche Rechtsschutz für das Stimmrecht jedes Staates aber würde immer wieder diejenige Fassung des Grundsatzes voraussetzen, die er im spätern Alinea 2 nicht gewonnen hat — dahin nämlich: Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte (anwendungsweise die Stimmrechte) der einzelnen Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, u. s. w.

Hiernach ergiebt sich, dass, selbst die stillschweigende Geltung des jetzigen Alinea 2 des Artikel 78 zur Zeit des norddeutschen Bundes angenommen, dasselbe eine Anwendung auf die Vorschriften des Artikel 6 der norddeutschen Verfassung über die Stimmrechte der einzelnen Staaten nicht würde gefunden haben, dass vielmehr auch dann nur jene Auffassung der Stimmrechte der Einzelstaaten im Bundesrathe berechtigt gewesen wäre, welche dieselben als die Anwendung eines allen gemeinsamen Grundsatzes auf jeden einzelnen Bundesstaat ansieht.

Dieses Ergebniss findet seine volle Bestätigung durch zwei entscheidende Präzedenzfälle. Sowohl der Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten über die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereines vom 8. Juli 1867, als auch der würtembergische und bairische Verfassungsvertrag vom 23. und 25. November 1870, welche tief greifende Aenderungen im Stimmenverhältniss des Bundesrathes — der erste für gewisse Angelegenheiten und auf Zeit, die letztern für alle Reichsangelegenheiten und für immer — bewirkten, sind nur durch die Majorität des Bundesrathes und nicht durch die in Konsequenz der zurückgewiesenen Ansicht nothwendige Einhelligkeit der norddeutschen Bundes-

staaten angenommen worden[98]. Der entscheidenden Bedeutung der Präzedenzfälle kann man auch nicht entgegenhalten, dass die Regelung der Beziehungen des Bundes zu den süddeutschen Staaten und beziehentlich die Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Bund nach Artikel 79 der norddeutschen Verfassung durch „besondere Verträge" und beziehentlich „im Wege der Gesetzgebung" Pflicht war. Denn die Pflicht entband nicht von der Einhaltung derjenigen Erfordernisse, welche die Gültigkeit des Vertrages und Gesetzes verfassungsmässig voraussetzte[99]. Daher denn auch die Vorlage jener Verträge an den norddeutschen Reichstag ausdrücklich bemerkte, dass sie mit der „nach Artikel 78 der Bundesverfassung erforderlichen Mehrheit" im Bundesrathe Zustimmung gefunden haben.

4. So bliebe die Exemtion Oldenburg's von dem preussischen Chausseegeldtarif — eine Vorschrift, die in dem Zollvereinigungsvertrage verdeckt lag. Sie würde schwerlich genügenden Anhalt geboten haben, um einen allgemeinen Verfassungsgrundsatz über eine besondere Gattung von Verfassungsänderungen daraus abzuleiten. Man wird nur annehmen dürfen, dass im praktischen Zweifel, ob die Exemtion Oldenburg's in den regelmässigen Formen der Verfassungsänderung beseitigt werden konnte oder ob seine Zustimmung in Analogie zu der Zusicherung an die Hansestädte eingeholt werden musste, die Entscheidung zu Gunsten dieser Analogie getroffen sein würde.

Und so ergiebt sich, dass die Vorschrift des jetzigen Alinea 2 des Artikel 78 der deutschen Reichsverfassung zur Zeit des norddeutschen Bundes anerkannten oder auch nur

---

[98] „Einstimmig" ist nur der badisch-hessische Verfassungsvertrag angenommen worden.

[99] Ebenso Hirsemenzel, die Verfassung des norddeutschen Bundes pag. 217. A. M. Thudichum, Verfassungsrecht pag. 87. Jedenfalls war der Bundesrath selbst der oben entwickelten Ansicht, die trotz ihrer ausdrücklichen Bekundung auch im Reichstage keinerlei Widerspruch fand.

erkennbaren Rechtes nicht war. Es fehlte an den Voraussetzungen ihrer Anwendbarkeit.

Betrachten wir von diesem Ergebnisse aus die Bestimmung des Alinea 2, wie sie zuerst in der badisch-hessischen Verhandlung vom 15. November 1870 unter 8.) mit dem Eingange auftrat: „Zu Artikel 78. der Verfassung wurde allseitig als selbstverständlich angesehn, dass diejenigen Vorschriften der Verfassung u. s. w.

Hier mag denn die nicht näher begründete Voraussetzung obgewaltet haben, dass Aehnliches bereits für die norddeutsche Verfassung gegolten habe. Allein nichts weniger als selbstverständlich konnte die Absicht sein, im Verhältniss zur norddeutschen Verfassung einen neuen Verfassungssatz unter dem Schein einer Interpretation einzuführen, um demselben eine Anwendung auch auf solche Vorschriften zu verleihn, welche in ganz gleicher Weise bereits für Norddeutschland galten und jetzt nur eine Ausdehnung auf die süddeutschen Staaten erfahren sollten. Ja selbst wenn diese Absicht stattfand, so würde die Formulirung des neuen Verfassungssatzes, über die allein man sich einigte, den beabsichtigten Erfolg nicht erreicht haben. Denn so wenig durch diese Formulirung bei gleichlautender Beibehaltung des Artikel 34 das besondere Rechtsverhältniss der Hansestädte ein anderes wurde, so wenig konnte durch dieselbe der Artikel 6 der deutschen Bundesverfassung mit seinen Vorschriften über die Stimmrechte, wie in Rücksicht auf die norddeutsche Verfassung nachgewiesen ist, getroffen werden.

Dem juristischen Erfolge nach und in allem Wesentlichen konnte die neu formulirte Klausel nur auf solche Vorschriften bezogen werden, welche im Verhältniss zur norddeutschen Verfassung und für die süddeutschen Staaten als besondere in den Verfassungsverträgen hervortraten.

Das war im badisch-hessischen Vertrag die Exemtion von der Bier- und Branntweinbesteuerung. Ihr traten im würtembergischen Vertrage die Exemtionen im Post-, Telegraphen-

und Militärwesen hinzu. Der bairische Vertrag[100] endlich stipulirte über die würtembergischen Exemtionen hinaus noch die für Baiern besondern Exemtionen in den Heimaths- und Niederlassungsverhältnissen und im Eisenbahnwesen, überdies für Baiern den ständigen Sitz im Militärausschuss und für Baiern, Würtemberg und Sachsen den besondern Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten.

Nur so viel ergiebt sich auch für frühere Vorschriften, dass die Oldenburgische Exemtion, deren Schutz nach norddeutschem Verfassungsrecht unentschieden war, jetzt zweifellos unter die Massgabe der neuen Klausel fällt.

Hieran ist auch Nichts dadurch geändert worden, dass die ursprüngliche Vertragsklausel durch das Gesetz vom 16. April 1871 in den Text der Reichsverfassung aufgenommen und zum Alinea 2 des Artikel 78 erhoben worden ist. Denn es war die ausgesprochene Absicht mit der gesetzlichen Redaktion eine vergrösserte Tragweite der Vorschrift nicht zu verbinden — eine Absicht, die auch nach dem Erfolge jeder Interpretation,

---

[100] Wenn der Vertrag vom 23. November 1870 sub V. so formulirt: „Diejenigen Vorschriften, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind, insbesondere, soviel Baiern angeht, die unter Ziffer III. dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen, können u. s. w.“, so liegt es nahe (mit Thudichum, in von Holtzendorff's Jahrbuch I. pag. 48 und Meyer, Erörterungen pag. 71. 72.) hierin eine authentische Erklärung dahin zu finden, dass für Baiern nur die unter Ziffer III. aufgeführten Bestimmungen für die Anwendung des jetzigen Alinea 2 in Frage kommen können. Allein die Ziffer III. enthält nicht die Exemtion Baierns von der Bier- und Branntweinbesteuerung, die doch ganz zweifellos unter das jetzige Alinea 2 fällt; sie steht vielmehr unter der in Ziffer II. des Vertrages festgestellten Redaktion der Verfassung. Sind wir aber genöthigt, um den Bereich des Alinea 2 auch nur für Baiern zu gewinnen, auf diese unter II. festgestellten Verfassungsredaktion zurückzugehn, dann können wir auch die Vorschriften über den ständigen Sitz Baierns im Militärausschuss und über den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten von der Anwendung des Alinea 2 nicht ausschliessen. Denn die begrifflichen Merkmale des Alinea 2 treffen für dieselben vollkommen zu.

die sich streng an die begrifflichen Merkmale der Klausel bindet, nicht überschritten worden ist.

Nach dem Allen fallen dem Alinea 2 des Artikel 78 lediglich anheim:

Diejenigen Vorschriften der Verfassung, welche sich auf die Exemtionen Baden's, Würtemberg's Baiern's und Oldenburg's beziehen (I. 2. a. b. c. d. und f.), nicht aber die Exemtion der Hansestädte,

sowie diejenigen Vorschriften der Verfassung, welche die individualisirten Rechte Baiern's, Würtemberg's und Sachsen's in den Bundesrathsausschüssen (II. 2. c. und d.) betreffen, nicht aber die kaiserlichen Präsidialrechte [101] und nicht die nach Artikel 6 bestimmten Stimmrechte der Einzelstaaten [102].

Selbstverständlich schliesslich ist es, dass das Alinea 2 des Artikel 78 selbst (eben so wie Artikel 34), für jeden daran betheiligten Einzelstaat nur mit dessen Zustimmung abgeändert werden kann. Es würde dem guten Glauben widersprechen, wenn man die Auslegung wagen wollte, dass die Reichsverfassung zwar das Recht der Zustimmung bestimmt berechtigten Staaten für gewisse Verfassungsänderungen (und im Falle des Artikel 34 für einen rechtsändernden Beschluss des Bundesrathes) als ein besonderes Schutzmittel für jeden einzelnen Fall zugesichert habe, die allgemeine Beseitigung der verfassungsmässigen Zusicherung selbst aber an die regelmässigen Formen der Verfassungsänderung und nicht an die Zustimmung der berechtigten Staaten geknüpft habe.

---

[101] Weil für sie Alinea 1 des Artikel 78 genügt und Alinea 2 darum ohne rechtliches Interesse ist. S. o.

[102] Die Stimmrechte lassen unter Alinea 2 fallen: Rönne, Verfassungsrecht d. d. R. pag. 148. 149. Note 3. b., Seydel, Kommentar pag. 99. 266. Letzter und Meyer, Erörterungen pag. 71. 72., ziehn auch a. 34 d. RV. hierunter. Dagegen schliesst Meyer die Stimmrechte und auch die individualisirten Rechte in den Bundesrathsausschüssen aus.

§ 14.

Die Formen der Abänderung.

Es ist eine Minderzahl von Vorschriften der Verfassung, welche unter die besondere Bestimmung des Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung fallen. Die für dieselben festgestellten begrifflichen Merkmale decken keineswegs, wie beansprucht worden ist, den Umfang des materiellen Begriffes der jura singulorum, wie ihn etwa der Westphälische Frieden oder die Wiener Schlussakte feststellten. Die getroffenen Verfassungsvorschriften berühren nicht die allgemeinen, allen gemeinsamen Bedingungen der Existenz der Einzelstaaten. Sie haben, selbst als unveränderlich gedacht, einen nur untergeordneten politischen Werth für den Einzelstaat im Verhältniss zu der rechtlichen Möglichkeit, die Kompetenzen des Reiches und die Stellung der Einzelstaaten in den Organen für die Willensbildung der Gesammtheit abzuändern.

Immerhin werden die Vorschriften des Alinea 2 die weit umfassende Ermächtigung des Alinea 1 in irgend einem Sinne begrenzen. Und wenn eine Abänderung dieser Begrenzung an die Zustimmung des Einzelstaates gebunden wird, so kann der erste Eindruck zu der Auffassung gelangen:

dass die unter Alinea 2 begriffenen Verfassungsvorschriften überhaupt und schlechthin der Kompetenz des Reiches zur Gesetzgebung und zu Verfassungsänderungen entzogen sind;

dass die erforderliche Zustimmung des Einzelstaates nicht ertheilt werde in seiner Eigenschaft als stimmberechtigtes Mitglied des Bundesrathes, sondern in seiner Sonderstellung vom Reiche als Einzelstaat;

dass mithin eine Abänderung jener Vorschriften nur erfolgen könne im Wege des Vertrages des Einzelstaates als solchen mit dem Reiche, gleichgültig ob der Vertragsschluss geschähe in den hergebrachten feierlichen Formen des Völkerrechtes oder in denen einer vertraulichen Verständigung im Bundesrathe;

dass in weiterer Folge von dem Allen die Gültigkeit des Vertragsschlusses, der „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" bedingt sei durch die Erfüllung derjenigen rechtlichen Voraussetzungen, welche nach Landesrecht zur Gültigkeit eines solchen Vertragsschlusses, insbesondere in Rücksicht auf die Zustimmung des Landtages des Einzelstaates festgestellt sind oder festgestellt werden;

dass endlich in Rücksicht auf die durch diese Vorschriften gedeckten Sonderrechte ein vertragsmässiges Verhältniss zwischen dem Reiche und den betroffenen Einzelstaaten obwalte.

Trotz des ersten Eindruckes hat diese Auffassung eine Vermuthung gegen sich.

Die deutsche Reichsverfassung unterwirft die Abänderung ihrer Vorschriften überall der Kompetenz des Reiches und bindet sie ausschliesslich an Formen, welche sich innerhalb der Organe des Reiches vollziehen. Sollten bestimmte Rechte einzelner Staaten der Herrschaft dieser Regel entzogen werden, dann war es der allein zutreffende Ausdruck für diese Absicht, die fraglichen Sonder-Bestimmungen als Inhalt eines neben und ausserhalb der Verfassung stehenden Vertrages und damit als Gegenstand nur vertragsmässiger Behandlung zu formuliren. Das ist geschehn mit den besondern Zusicherungen der Schlussprotokolle und mit der würtembergischen Militärkonvention. Das ist nicht geschehn mit den hier in Betracht kommenden Vorschriften. Vielmehr wurden diese Sonderbestimmungen in die Form gesetzlicher Bestimmungen gekleidet, indem sie zu Vorschriften der Verfassung erhoben wurden. Damit ist bis zum Beweise gegentheiliger Absicht die Vermuthung berechtigt, dass auch diese Sondervorschriften unter die Regel der Verfassung fallen, dergestalt dass ihre Anwendung auf Alinea 2 nicht ausgeschlossen, sondern nur durch besondere Form modifizirt werden sollte.

Nehmen wir aber auch an, dass die Bezeichnung der Sonderbestimmungen als Vorschriften der Verfassung ein Präjudiz nicht schafft, so musste die gewählte Bezeichnung immer-

hin auffordern, die Absicht einer Ausnahmestellung dieser Vorschriften unzweideutig klar zu stellen. Es lag die geradezu treffende Formulirung durchaus nahe: Die fraglichen Vorschriften „können nur im Wege des Vertrages mit dem berechtigten Bundesstaate abgeändert werden". Wenn es anstatt dessen lautet: „nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates", so drängt schon die blose Wortfassung zu der Annahme, dass hierbei ein Stimmen des berechtigten Bundesstaates in Frage steht. Und diese Annahme wird zu einer zwingenden durch das Alinea 3 des Artikel 7 der Reichsverfassung, welches in Ansehung des Bundesrathes bestimmt: „Die Beschlussfassung erfolgt, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Artikeln 5, 37 und 78 mit einfacher Mehrheit". Hier ist nothwendig vorausgesetzt, dass der Artikel 78 und zwar der ganze Artikel, einschliesslich seines Alinea 2 der Beschlussfassung des Bundesrathes unterliegt dergestalt, dass die besondern Bestimmungen desselben nur die Regel der einfachen Stimmenmehrheit modifiziren. Die „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" kann mithin nur verstanden werden von einem bejahenden Abstimmen im Bundesrathe. Denn nur in der Form der Abstimmung erfolgt eine „Beschlussfassung" desselben.

Allerdings hat man dem entgegen den Nachdruck auf die Worte „des berechtigten Bundesstaates" gelegt, um daran den Schluss zu knüpfen, dass es sich nicht um die Erfordernisse einer gültigen Beschlussfassung im Bundesrathe nach Reichsrecht handeln könne, sondern dass die Gültigkeit der Zustimmung des Bundesstaates bedingt sein müsse durch das Einhalten der Erfordernisse derselben nach Landesverfassungsrecht. Der Schluss ist beweiskräftig nur unter der Voraussetzung, dass der Einzelstaat in seiner Eigenschaft als stimmberechtigtes Mitglied des Bundes nicht als „Bundesstaat" bezeichnet werden könne, sondern dass dieser Ausdruck vielmehr die Sonderstellung desselben vom Reiche bezeichne. Allein diese Voraussetzung ist hinfällig. Denn das Alinea 4 des Artikels 7 bezeichnet ausdrücklich die Stimmen der Bun-

desglieder im Bundesrathe als Stimmen der Bundesstaaten.

Man hat ferner die Ziffer IV. des bairischen Schlussprotokolles vom 23. November 1870: „dass, wenn sich die Gesetzgebung des Bundes mit dem Inmobiliarversicherungswesen befassen sollte, die vom Bunde zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen in Baiern nur mit Zustimmung der bairischen Regierung Geltung erlangen können", herangezogen, um darauf den andern Schluss zu stützen, dass die geforderte Zustimmung der „Regierung" einen rechtlichen Gegensatz aufstelle zu der Zustimmung des „Bundesstaates" nach dem Alinea 2 des Artikel 78. Dort handele es sich um ein ausschliessliches Recht der Krone, hier um ein Recht, dessen Ausübung die Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren nach Massgabe der Landesverfassung voraussetze. Mit demselben Rechte würde man einen Schluss aus dieser Gegenüberstellung im entgegengesetzten Sinne begründen können. Denn wenn die Bestimmung des bairischen Schlussprotokolles im Eingange der Ziffer IV. ausdrücklich als eine „vertragsmässige" bezeichnet wird, Baiern hierbei also nur als vertragschliessender Einzelstaat in Betracht kommt und als solcher mit „Regierung" bezeichnet wird, so wäre zu folgern, dass die Bezeichnung auch Baierns im Alinea 2 als „Bundesstaat" nur auf seine Eigenschaft als im Bundesrathe stimmberechtigtes Bundesglied gehn könne. Allein beiden Folgerungen ist zu entgegnen, dass weder ein irgendwo feststehender Sprachgebrauch noch ein rechtlicher Gesichtspunkt zutrifft, um die gemachte sprachliche Gegenüberstellung als einen rechtlichen Gegensatz zu begründen, dass insbesondere die deutsche Reichsverfassung „Bundesstaat", „einzelner Staat" und „Bundesregierung", „Regierung" vollständig identisch braucht[103].

Entscheidend vor allen Dingen ist der Zusammenhang,

---

[103] RV. a. 36 al. 2. cl. a. 38 No. 3, c. a. 42. Insbesondere a. 67: „Ersparnisse an dem Militär-Etat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Reichskasse zu.

in welchem das Alinea 2 steht und auf welchen es selbst durch die Unvollständigkeit seiner Bestimmung hinweist.

Es liegt auf der Hand, dass mit dem Erforderniss der Zustimmung des berechtigten Bundesstaates die Erfordernisse, welche bei der Abänderung der fraglichen Sondervorschriften nothwendig sind, nicht erschöpft sind. Vielmehr ist damit nur dasjenige Erforderniss hervorgehoben, welches auf die Seite und in das rechtliche Interesse des Einzelstaates fällt. Welche anderweitigen Erfordernisse vorausgesetzt sind, das ergab sich seiner Zeit daraus, dass das Alinea 2, solange es nur Vertragsklausel war[104], ausdrücklich als Erläuterung zu dem unveränderten Artikel 78 der norddeutschen Bundesverfassung auftrat. Es ergiebt sich dies jetzt daraus, dass die ursprüngliche Vertragsklausel bei der gesetzlichen Redaktion der Reichsverfassung als das zweite Alinea dem bisherigen Artikel 78 und nunmehrigen ersten Alinea desselben angeschlossen wurde, welches von Veränderungen der Verfassung schlechthin spricht.

Die im Alinea 2 des Artikel 78 nicht berührten Erfordernisse für die Abänderung der von ihm bezeichneten Vorschriften der Verfassung können und dürfen mithin nirgends anders als in dem ersten Alinea desselben gesucht und gefunden werden.

Ist dies aber der Fall, dann sind alle weitern Schlussfolgerungen von selbst und nothwendig gegebene.

Dann sind die Abänderungen der durch Alinea 2 getroffenen Vorschriften der Verfassung auch Aenderungen der Verfassung im Sinne des Alinea 1.

Jene fallen, wie diese, in den Bereich der Kompetenz des Reiches.

Sie erfolgen im Wege der Gesetzgebung des Reiches.

---

[104] Badisch-hessische Verhandlungen vom 15. Nov. 1870 No. 8; württembergisches Protokoll vom 25. Nov. 1870 No. 1. sub g; bairischer Vertrag vom 23. Nov. 1870 Ziffer V.

Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.

Sie erfahren nur die modifizirende Bestimmung, dass sich in der zur Rechtsgültigkeit von Verfassungsänderungen nothwendigen Majorität im Bundesrathe die bejahende Stimme des berechtigten Bundesstaates finden muss. —

Fassen wir hiernach die Verhandlungen der Staatsregierungen und der legislativen Körperschaften in's Auge, welche die aufgeworfene Frage in der Zuspitzung behandelten, ob die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates im Bundesrathe zur gültigen Abänderung der Sondervorschriften genüge, oder ob die Zustimmung der legislativen Faktoren des Einzelstaates hierzu erforderlich sei.

Während der Verhandlungen über die Verfassungsverträge hat unter den Vertretern der Staatsregierungen über den hier fraglichen Sinn des Alinea 2 des Artikel 78 ein Meinungsaustausch nicht stattgefunden; es wurde über diesen Sinn weder diskutirt noch irgend eine Feststellung getroffen [105]. Als daher bei der Berathung der Verfassungsverträge im norddeutschen Reichstage die Anfrage gestellt wurde, ob unter Zustimmung des berechtigten Bundesstaates zu verstehn sei: „des berechtigten Bundesstaates im Bundesrathe" oder ob des Bundesstaates als einzelnen und unter Rückgriff auf die besondern legislativen Faktoren, wies der Präsident des Bundes-

---

[105] Der würtembergische Bundesbevollmächtigte von Mittnacht in der Sitzung des Reichstages vom 22. November 1871, Sten. Ber. pag. 424; ebenso in der zweiten würtembergischen Kammer, Sitzung vom 8. Februar 1872, Protokolle Bd. III. pag. 1381 ff. Weiter geht die Erklärung des Minister von Lutz in der Sitzung der 2. bairischen Kammer vom 16. Dezember 1871: „In der That kann ich Ihnen aus den Verhandlungen — in Versailles — versichern, dass nicht allein Niemand daran gedacht hat, in a. 78 al. 2 die Zustimmung der ständischen Versammlungen eines Staates als ein nothwendiges Requisit zu bezeichnen; sondern im Gegentheile sämmtliche Contrahenten waren darüber einig, dass es sich — bei dem Bunde nur darum handele, dass die — bevollmächtigten Bundesrathsmitglieder ihre Stimme für das Fallenlassen eines — Separatrechtes — abgeben". Verh. der bair. K. d. A. 1871—72. Sten. Ber. I. pag. 112. —

kanzleramtes eine authentische Interpretation zurück. Er gab jedoch die Erklärung ab: „Ich kann nur sagen, dass ich unter dieser Zustimmung nichts Anderes verstanden habe als die Zustimmung im Bundesrathe und dass mir bisher eine entgegenstehende Auffassung nicht bekannt geworden ist“ [106].

Bei den Verhandlungen der süddeutschen Kammern über die Verfassungsverträge ist es nicht einmal zu einer solchen Erklärung gekommen. In der bairischen Kammer der Abgeordneten gingen gerade Gegner der Verfassungsverträge von der Auffassung aus, dass die Staatsregierung im Bundesrathe zum einseitigen Verzichte auch auf die bairischen Reservatrechte befugt werde [107], während Anhänger derselben die rechtliche Nothwendigkeit des Zusammenwirkens von Krone und Landtag behaupteten [108]. In der würtembergischen Kammer der Abgeordneten verwahrte der Komissionsbericht, angesichts

---

[106] Zweite ausserordentliche Session des norddeutschen Reichstages von 1870, 8. Sitzung, Sten. Ber. pag. 133. 134. Schon in der 6. Sitzung hatte der Abg. Lasker sich in gleichem Sinne geäussert und das Gewicht darauf gelegt, „dass die gesammte Reformentwicklung innerhalb des Bundes selbst sich vollziehe und nicht abhängig gemacht werde von einem Willen, welcher ausserhalb des Bundes steht“. ib. pag. 85. Dagegen behauptete der Abg. von Brauchitsch in der 7. Sitzung, dass die Zustimmung der Landesvertretungen zu einem Verzichte auf Reservatrechte erforderlich sei. ib. pag. 105.

[107] Insbesondere Dr. Krätzer: „die Staatsregierung repräsentirt das Land und kann verzichten auf die Reservatrechte“. Einem Gesetze, wonach die Zustimmung der Stände zur Instruirung des Bundesrathsbevollmächtigten in so wichtigen Fragen erforderlich ist, kann die Staatsregierung ihre Zustimmung verweigern“. „Der König hat im Bunde nicht mehr die Möglichkeit unsere Interessen durch Staatsverträge zu wahren. Das ist ein grosser Unterschied, ob S. M. unser König noch Staatsverträge abschliessen kann, oder das Reich in dieser Beziehung unsere Interessen wahrt“. Verhandlungen der bair. Kammer der Abg. 1870—71. Sten. Ber. Bd. IV. pag. 249.

[108] Minoritätsreferent (für Annahme der Verträge) M. Barth: „Eine Thätigkeit zur Beseitigung dieser Sonderrechte wird und kann sich aber nicht entwickeln im deutschen Reichstage, sondern nur im bairischen Landtage“. — „Denn wenn nicht Krone und Landtag in Baiern zusammenwirken, um solche Sonderrechte zu beseitigen, dann werden sie auch nicht beiseitigt werden können“. l. c. pag. 115.

der Erklärung des Präsidenten des Bundeskanzleramtes im norddeutschen Reichstage und das Recht einer authentischen Interpretation für sich ausdrücklich ablehnend, der Ständeversammlung für den künftigen praktischen Fall das Recht der Auslegung und die Staatsregierung begnügte sich damit, das gleiche Recht sich auch ihrerseits vorzubehalten [109].

Zur vollen Kontestation gelangte die Frage im deutschen Reichstage im November 1871 bei der Berathung des Gesetzentwurfes, betreffend die Einführung des norddeutschen Bundesgesetzes vom 9. November 1867 über die Verpflichtung zum Kriegsdienst in Baiern. Als hierbei ein bairischer Abgeordneter, von der Voraussetzung ausgehend, dass der Gesetzentwurf dem Alinea 2 des Art. 78 anheimfalle, die Behauptung aufstellte, dass eine Zustimmung der legislativen Faktoren Baierns zu dem Gesetzentwurf erforderlich sei, gab der bairische Bundesbevollmächtigte die Erklärung ab:

dass es niemals die Absicht der Kontrahenten gewesen sei, den betreffenden Bestimmungen eine solche Bedeutung unterzulegen,

dass der Reichstag berechtigt sei, einen Verzicht auf ein besonderes Recht Baierns dann als rite abgegeben zu betrachten, wenn nur die bairischen Mitglieder des Bundesrathes sich zu diesem Verzichte bekennen,

dass die bairische Regierung weder die Pflicht noch das Recht habe, in dieser Frage ein Votum des bairischen Landtages zu provoziren.

Dieser Erklärung trat der würtembergische Bevollmächtigte zum Bundesrathe bei [110]. Der Reichstag nahm den Gesetzentwurf ohne jeden Vorbehalt an.

Auf Grund dieser Vorgänge im deutschen Reichstage

---

[109] Komissionsbericht § 15. Verhandlungen der würtembergischen Kammer der Abg. 1870—72 Beilageband I. pag. 39 ff. und Erklärung des Minister von Mittnacht in der Sitzung vom 22. Dez. 1870. ib. Protokolle Bd. I. pag. 13 ff.

[110] Sitzungen des Reichstages vom 20. und 22. November 1871. Sten. Ber. pag. 378 ff und pag. 422 ff.

unternahm es der Antrag Schüttinger in der bairischen Kammer der Abgeordneten durch Landesgesetz festzustellen, dass die Erklärungen der bairischen Bundesrathsbevollmächtigten über die Vorschriften des Alinea 2 des Artikel 78, wie über kompetenzerweiternde Verfassungsänderungen des Reiches überhaupt, an die vorgängige Zustimmung der bairischen Kammern gebunden seien und dass dieselben bis dahin alle bezüglichen Anträge im Bundesrathe abzulehnen haben. Der Antrag fand die verfassungsmässig erforderliche Majorität nicht[111].

Gleichzeitig, am 7. Dezember 1871 wurde in der würtembergischen Kammer der Abgeordneten der Antrag Oesterlein[112] auf Annahme einer Erklärung dahin gestellt, dass eine ohne ständische Zustimmung erfolgende Abänderung des Vertrages vom 25. November 1870 für den

---

[111] S. das Nähere § 11. Note 72.

[112] Derselbe lautet: „In Erwägung 1. dass die Ausdehnung der Verfassung des nordd. B. auf Würtemberg durch Vertrag vom 25. Nov. 1870 nur unter den in Art. 2 dieses Vertrages angeführten Massgaben zwischen den kontrahirenden Staaten vereinbart und Seitens der würtembergischen Stände genehmigt worden ist; 2. dass die durch jene Massgaben vertragsmässig festgesetzte Beschränkung der Reichsgesetzgebung nach klarem Recht und nach der Natur der Sache nicht durch einen Akt der Reichsgesetzgebung, sondern nur vertragsmässig unter Zustimmung des würtembergischen Staates beseitigt werden kann, was durch das Protokoll d. d. Berlin 25. Nov. 1870 und Versailles 15. Nov. 1870 als selbstverständlich anerkannt worden ist; 3. dass die Zustimmung des würtembergischen Staates hierzu nach Verf. U. § 85 nur mit Einwilligung der würtembergischen Stände ertheilt werden kann — aus diesen Gründen und in Betracht der Bedeutung der durch den Vertrag vom 25. Nov. 1870 Art. 2 vorbehaltnen Rechte für die materiellen Interessen des Landes, stellen die Unterzeichneten den Antrag hohe Kammer wolle beschliessen: I. das verfassungsmässige Recht der Stände auf Zustimmung zu Abänderung des Vertrages vom 25. Nov. 1870 zu verwahren und demzufolge II. der k. Staatsregierung zu erklären 1. dass die Kammer ohne ständische Zustimmung beschlossene Abänderung jenes Vertrages für den würtembergischen Staat verpflichtend nicht zu erkennen vermöge; 2. dass durch einseitige Zustimmung zu Abänderung oder Aufhebung des Vertrages vom 25. Nov. 1870 die dafür verantwortlichen Regierungsorgane einer Verletzung der Verfassung sich schuldig machen würden".

würtembergischen Staat unverbindlich sei und eine Verletzung der würtembergischen Verfassung enthalte. Nach den Erwägungsgründen des Antrages und den Erklärungen der Antragsteller sollte der Antrag trotz seiner weiten Fassung nur die in dem würtembergischen Verfassungsvertrage bezeichneten Massgaben betreffen, unter welchen die Verfassung des deutschen Bundes auf Würtemberg Anwendung findet — Massgaben, welche im Wesentlichen nur die unter das jetzige Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung fallenden Sonderrechte Würtembergs, jedoch einschliesslich seines Stimmrechtes im Bundesrathe, feststellen. Die Kammer der Abgeordneten ging am 8. Februar 1872 über den Antrag mit grosser Majorität zur Tagesordnung über, unter Verwerfung eines vermittelnden Antrages[113], in der ausgesprochenen Erwägung, dass der Regierung das Recht zustehe, ohne Zustimmung der Landesvertretung und ohne Verfassungsverletzung Abstimmungen im Bundesrathe im Sinne des Absatzes 1 und 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung vorzunehmen[114], endlich unter ausdrücklicher Zustimmung der Staatsregierung zu der Tagesordnung und ihren Erwägungsgründen[115].

---

[113] Antrag Sick, welcher die Erwartung aussprach, dass die Staatsregierung bei einem etwaigen Verzicht auf würtembergische Sonderrechte nur in Uebereinstimmung mit der Landesvertretung vorgehn werde.

[114] Der angenommene Antrag der staatsrechtlichen Kommission lautete: Es wolle die Kammer, in Erwägung 1. dass der k. Regierung das Recht zustelft Abstimmungen im Bundesrath im Sinne des Abs. 1 und 2 des a. 78 d. RV. ohne Zustimmung der Landesvertretung vorzunehmen, 2. dass vermöge der für Würtemberg verbindlichen Kraft der Reichsverfassung durch eine derartige Abstimmung auch eine Bestimmung der Landesverfassung nicht verletzt werden kann — über den Antrag Oesterlein und Gen. zur Tagesordnung übergehn.

[115] Staatsminister von Mittnacht erklärt in der Sitzung vom 8. Febr. 1872: Heute bin ich in der Lage nach stattgehabter Vernehmung des k. Geheimenraths Namens der k. Staatsregierung mit höchster Genehmigung S. M. des Königs die Erklärung abzugeben, dass nach der Ansicht und rechtlichen Auffassung der k. Staatsregierung unter Zustimmung des berechtigten Bundesstaates (a. 78 Abs. 2 der RV.) zu verstehn ist: die Zustimmung der Bevollmächtigten im Bundesrathe". — S. die Anträge, den Komissionsbericht und

Wenn auch allen diesen Verhandlungen die Kraft einer authentischen Interpretation im strengen Rechtssinne nicht beigelegt werden kann, so konstatiren sie doch, dass die betheiligten Staatsregierungen bei dem Abschluss der Verfassungsverträge und im Bundesrathe sich in derjenigen Auffassung einigten, welche sich aus dem Wortlaute und dem Zusammenhange des Alinea 2 ergiebt, dass ferner in den legislativen Körperschaften entweder diese Auffassung bestätigt oder ihr nicht widersprochen wurde oder doch dem erhobenen Widerspruche eine rechtlich massgebende Geltung nicht verschafft werden konnte. Die Verhandlungen unterstützen durchaus das Ergebniss, dass der Grundsatz der Reichsverfassung, wonach soweit die Verfassung mit ihren Vorschriften reicht, soweit auch die Gesetzgebung des Reiches fortbildend und ändernd reicht, seine volle Anwendung auch auf das Alinea 2 des Artikel 78 findet.

Ist dies richtig, dann kann auch der Akt der Gesetzgebung des Reiches, dessen besondere Voraussetzungen und besondere Formen das Alinea 2 feststellt, an keine andern Erfordernisse seiner Gültigkeit gebunden werden, als die Reichsverfassung selbst vorschreibt. Jeder Versuch der Landesgesetzgebung hier einzugreifen, widerspricht den Artikeln 2 und 5 der Reichsverfassung. Wie gegenüber jeder Verfassungsänderung, so ist auch gegenüber der des Aliena 2 ein Landesgesetz nichtig, welches die Gültigkeit der Verfassungsänderung überhaupt oder für den Einzelstaat an die vorgängige oder nachträgliche Genehmigung der Partikulargesetzgebung bindet. Und nicht minder verfassungswidrig ist es, wenn ein Landesgesetz das nach Reichsverfassung gültige Reichsgesetz als Bruch eines Landesgesetzes qualifizirt, indem dasselbe die vorherige Genehmigung der Landesvertretung zu einer zustimmenden Instruktion der Bundesrathsbevollmächtigten fordert

---

die Kammerverhandlungen vom 7. und 8. Februar 1872 in den Verhandlungen der würt. K. d. A. 1870—72. Protokolle Bd. II. pag. 528. Bd. III. pag. 1349 ff. 1381 ff. 1. Beilageband. 2. Abth. pag. 593 ff.

und an deren Versäumung zwar nicht die Ungültigkeit des Reichsgesetzes, aber die sonstigen Rechtsfolgen eines Gesetzes- und Verfassungsbruches knüpft.

Der Satz ist daher nach allen Seiten hin unrichtig, dass die Frage, ob die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates nach Alinea 2 an die Zustimmung seiner legislativen Faktoren gebunden, eine Frage des innern Staatsrechtes der Einzelstaaten sei [116].

Allerdings würde das juristische Ergebniss mit einer berechtigten natürlichen Anschauung nicht im Einklange stehn, wenn es identisch wäre mit der Behauptung, dass eine Abänderung der Sondervorschriften des Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung keine andere Bedeutung für die Landesvertretung des berechtigten Bundesstaates beanspruchen könne, als jede andere Aenderung der Reichsverfassung. Das ist nicht der Fall. Allein die erhöhte Bedeutung einer solchen Verfassungsänderung findet nicht ihren rechtlichen Ausdruck in einer anomalen Einwirkung der Landesvertretung auf den Gang der Reichsgesetzgebung, sondern in einer erhöhten Verantwortlichkeit der Staatsregierung.

Es ist hierbei nicht die Rede von der Frage, ob das Verhalten der Bevollmächtigten des Einzelstaates im Bundesrathe auch gegenüber verfassungsmässig erlassenen Reichsgesetzen den Stoff einer Kritik abgeben kann, um das politische Gesammtverhalten des Landesministerium in Resolutionen, Bitten und Beschwerden vor das Forum der Landesvertretung zu ziehn. Auch die Fälle kommen nicht in Betracht, in denen

---

[116] Die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller ist für diesen Satz und seine Folgerungen eingetreten: — Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen pag. 74. — von Rönne, Verfassungsrecht des d. R. pag. 44. 45. — Riedel, die Reichsverfassungsurkunde pag. 12. 164. — Hauser, die Verf. d. d. R. pag. 38. — Allgemeine Zeitung 1871. No. 353. — Westerkamp, Ueber die Reichsvf. pag. 81. — Auerbach, das neue deutsche Reich pag. 69 ff. — Dagegen Seydel, Kommentar pag. 267 ff. — Thudichum, in von Holtzendorff's Jahrbuch I. pag. 48 Note 1. — Allgem. Z. 1871. No. 356.

zufällig konkurrirende Umstände die Stimmabgabe im Bundesrath ohne Rücksicht auf ihr Ja oder Nein und auf ihren Erfolg als pflichtwidrig und gesetzwidrig erscheinen lassen können z. B. Instruirung und Abgabe der Stimmen der Bevollmächtigten ohne oder gegen den Willen des Staatsoberhauptes oder unter Bestechung.

Die Frage, die hier allein zutrifft und darum allein zur Entscheidung steht, beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit, die Verantwortlichkeit der Minister nach Landesrecht in rechtlichen Formen und mit rechtlichen Folgen geltend machen zu können allein unter der doppelten Voraussetzung,

dass ein Reichsgesetz rechtsgültig erlassen wurde und

dass die Stimme des Einzelstaates im Bundesrathe dafür abgegeben wurde.

Eine solche Verantwortlichkeit findet schlechterdings nicht statt auf Grund der Behauptung einer Gesetzes- oder Verfassungsverletzung. Denn ein rechtsgültiges Reichsgesetz ist erlassen kraft der Ermächtigung der Reichsverfassung, auch solche Reichsgesetze zu erlassen, welche die Landesverfassung und Landesgesetze abändern oder aufheben. Eine solche Aenderung oder Aufhebung und die reichsverfassungsmässige Mitwirkung der berufenen Organe und ihrer Mitglieder kann und darf daher niemals als eine Verletzung der Landesverfassung und Landesgesetze von irgend welcher landesrechtlichen Instanz qualifizirt werden.

Eine solche Verantwortlichkeit findet aber regelmässig auch nicht statt auf Grund der Behauptung einer Schädigung wesentlicher Interessen des Landes. Denn selbst die Richtigkeit der Thatsache vorausgesetzt, so ist es Recht und Pflicht des Einzelstaates, eintretenden Falles das Einzelinteresse dem Interesse der Gesammtheit zum Opfer zu bringen und es ist ausschliesslich Sache der Organe des Reiches darüber zu befinden, was das Interesse der Gesammtheit fordert. Mit dem Erlass des rechtsgültigen Reichsgesetzes ist darüber endgültig entschieden. Es kann keiner Instanz eines Einzelstaates das Urtheil zustehn, dass ein Reichsgesetz nicht erforderlich war

und dass damit eine Schädigung und nicht ein nothwendiges Opfer des Landesinteresses vorliegt.

Allein diese Regel findet eine Ausnahme in den Vorschriften des Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung.

Den Bestimmungen desselben kann kaum ein anderer Gedanke zu Grunde liegen als die verfassungsmässige Anerkennung, dass, soweit die Sondervorschriften reichen die Interessen des Einzelstaates mit denen des Reiches mindestens gleichwerthig sind, dass gerade darum der Einzelstaat reichsverfassungsmässig nicht verpflichtet ist, das Opfer dieser Vorschriften zu bringen, dass insbesondere nicht das Reich, sondern der Bundesstaat selbst das Urtheil über die Fortdauer oder den Wegfall seiner anerkannten Sonderinteressen zu fällen habe. Ist dies aber der Fall, dann kann es auch nicht als die Absicht der Reichsverfassung vorausgesetzt werden, jenes Urtheil schlechthin dem einseitigen Befinden der Staatsregierung anheimzustellen. Das Staatsministerium des Einzelstaates vielmehr ist nach Reichsrecht berechtigt und nach konstitutionellem Landesrecht verpflichtet, ein solches von massgebenden Folgen für das Recht und die Wohlfahrt des Landes begleitetes Urtheil nicht ohne das Einverständniss der Landesvertretung abzugeben, wenn es dieses Einverständnisses sich in Formen versichert, welche es nicht unternehmen, die Gesetzgebung des Reiches an ihr fremde Erfordernisse zu knüpfen oder die Landesgesetzgebung mit jener in Widerspruch zu setzen. Versäumt das Ministerium sich dieses Einverständnisses zu versichern oder setzt es sich über das Urtheil der Landesvertretung hinweg, so kann auch das rechtsgültig erlassene Reichsgesetz die Pflichtwidrigkeit nicht heilen. Denn das Reich war berechtigt und verpflichtet, die bejahende Stimme des Bundesstaates im Bundesrathe als rechtsgültig abgegeben anzusehn, aber es war weder berechtigt noch verpflichtet, über die Fortdauer des Landesinteresses an der abgeänderten Sondervorschrift zu befinden und auch das erlassene Reichsgesetz ändert an der Bestimmung der Reichsverfassung nicht, dass für seine Erlassung das besondere Landesinteresse

massgebend sein durfte und sollte. Es bleibt daher den landesgesetzlich geordneten Instanzen die rechtliche Möglichkeit das Urtheil zu fällen, dass das Reichsgesetz trotz seiner formellen Gültigkeit wesentliche Interessen des Landes geschädigt habe und dass damit das Ministerium, welches die einseitige Zustimmung im Bundesrathe auf seine Verantwortlichkeit nahm, den Rechtsfolgen dieser Verantworlichkeit verfallen sei. Es ist Sache der Landesgesetzgebung, welche an diesem Punkte und innerhalb dieser Schranken durch die Reichsverfassung nicht gehemmt ist, die Verantwortlichkeit der Minister auch für diesen Fall anzuerkennen und zur Geltung zu bringen[117].

Damit erschöpft sich denn aber auch die rechtliche Möglichkeit einer Einwirkung der Landesgesetzgebung auf die

---

[117] Die einzelnen deutschen Verfassungsgesetze bezeichnen regelmässig als Fall der Ministerverantwortlichkeit den hier nicht zutreffenden Fall der Verfassungsverletzung, entweder ausschliesslich oder doch nur konkurrirend mit besondern Amtsverbrechen der Bestechung, des Verrathes, der Untreue, der Erpressung u. s. w. So insbesondere Sächsische Verf.U. vom 4. Sept. 1831. § 141. Würtembergische Verf.U. vom 25. Sept. 1819. § 195. Das bairische Gesetz vom 4. Juni 1848 macht ebenfalls nach art. 9 nur verantwortlich „einen Staatsminister oder dessen Stellvertreter, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt", bestimmt jedoch in Art. 7 als Gesetz: „Hält der Vorstand eines Staatsministeriums eine ihm angesonnene Amtshandlung für gesetzwidrig oder dem Landeswohl nachtheilig, so ist er verpflichtet, dieselbe abzulehnen" u. s. w. Die Oldenburgische Verf.U. vom 22. Nov. 1852 art. 200 § 1 gestattet die gerichtliche Anklage des Ministerium wegen einer Verletzung der Verfassung eines Staatsverrathes, des Missbrauches ihres Amtes zu einem gemeinen Verbrechen, einer Bestechung, des Verbrechens der Amtsuntreue, einer Verletzung ihrer Amtspflichten in der Absicht der Erlangung eigenen Vortheiles oder in der Absicht der Benachtheiligung des Staates oder einzelner Staatsbüger, einer gesetzwidrigen Verhaftung. Das badische Gesetz vom 20. Febr. 1868 § 67 a lässt die Anklage zu „wegen einer durch Handlungen oder Unterlassungen wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangenen Verletzung der Verfassung oder anerkannt verfassungsmässiger Rechte oder schweren Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates."

Gesetzgebung des Reiches, selbst gegenüber den Sondervorschriften des Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung.

Und so stehn die Einzelstaaten selbst in Rücksicht auf besonders geschützte Sonderrechte nicht in einem vertragsmässigen oder völkerrechtlichen Verhältnisse zum Reiche, obgleich hier ein solches herausgefordert schien. Auch diese Sonderrechte sind gewandt zu Vorschriften der Verfassung. Sie unterliegen der formell erschwerten, doch immer verfassungsmässigen, abändernden und aufhebenden Einwirkung des Reiches. Sie durchbrechen das gemeingültige verfassungsmässige Verhältniss der Einzelstaaten zum Reiche nicht mit einem vertragsmässigen Elemente.

Viertes Kapitel.

Die Protokolle zu den Verfassungsverträgen.

§ 15.

Durch das Gesetz vom 16. April 1871, betreffend die Verfassung des deutschen Reiches – § 3 — wurden — abgesehn von der würtembergischen Militärkonvention — nicht berührt die Vereinbarungen

in dem zu Versailles am 15. November 1870 aufgenommenen Protokolle (Baden-Hessen),

in der Verhandlung zu Berlin vom 25. November 1870 (Würtemberg),

in dem Schlussprotokolle vom 23. November 1870 (Baiern), sowie

unter IV. des Vertrages mit Baiern vom 23. Nov. 1870. Die Bestimmungen dieser Vereinbarungen galten zunächst unverändert in Form und Inhalt fort.

Allein ein grosser Theil derselben ist seitdem ausser Geltung getreten.

Das gilt selbstverständlich von denjenigen Bestimmungen, welche einen Termin für die Wirksamkeit der Verfassung oder einzelner Abschnitte derselben feststellen[1]. Sie sind sämmt-

[1] Beginn der Wirksamkeit der Verfassung am 1. Januar 1871, Eingang der badisch-hessischen Verhandlung und würtembergisches Protokoll 1, a; Beginn der Gemeinschaft der Ausgaben für das Landheer und der Einnahmen aus Artikel 35 der RV. vom 1. Jan. 1872, Eingang der badisch-hessischen

lich durch Verstreichung des Tages erledigt, insbesondere auch die Ziffer IV. des bairischen Vertrages.

Erledigt sind ferner eine Reihe der den süddeutschen Staaten gemachten Zusicherungen durch deren Erfüllung. So die Zusicherungen, dass eine entsprechende Vermehrung der Mitglieder des Oberhandelsgerichtes stattzufinden habe[2] durch das Gesetz vom 31. Mai 1871, betreffend die Feststellung des Reichshaushaltsetats für das Jahr 1871; dass das Gesetz vom 21. Juli 1870, betreffend den ausserordentlichen Geldbedarf der Marine- und Militärverwaltung, eine Ausdehnung auf Süddeutschland nicht finden solle[3] durch das Gesetz vom 28. Okt. 1871 über die Rückzahlung dieser Anleihen; dass das Gesetz vom 31. Mai 1870 über die Sanct Gotthard-Eisenbahn nur unter Veränderung seines Inhaltes zum Bundesgesetz erklärt werden könne[4] durch das modifizirte Gesetz vom 2. Nov. 1871; dass Baiern bei der fernern Ausarbeitung des Entwurfes eines deutschen Civilprozess-Gesetzbuches entsprechend betheiligt werde[5] durch diese Betheiligung.

Andere Bestimmungen sind durch neuere Reichsgesetze aufgehoben worden. So die Zusicherung, dass, solange die jetzige Besteuerung des Bieres in Hessen fortbesteht, nur der dem Betrage der norddeutschen Braumalzsteuer entsprechende Theil der hessischen Biersteuer in die Bundeskasse fliessen solle[6], durch das Gesetz wegen Erhebung der Brausteuer vom 31. Mai 1872; ebenso die Beschränkung der Verpflichtung des Reiches, dass es für die Rechte, welche den Hinterbliebenen

---

Verhandlung, würtemb. Prot. 1, b, bairischer Vertrag unter IV.; Eintritt der badischen Posten und Telegraphen in die Reichsverwaltung am 1. Jan. 1872, Eingang der bad. hess. Verh.; Zahlung der Militärbeiträge nach a. 62 d. d. RV. mit Beginn des auf die Demobilisirung folgenden Monates, bad. hess. Verh. No. 7, würt. Prot. 1, f.

[2] Bad. hess. Verh. No. 9. Würt. Prot. 1, h.

[3] Bad. hess. Verh. No. 3. Würt. Prot. No. 1, h. Bair. Schlusspr. XIII.

[4] Bad. hess. Verh. No. 9. Würt. Prot. No. 1, h. Bair. Schlusspr. XIII.

[5] Bair. Schlusspr. V.

[6] Bad. hess. Verh. No. 3.).

eines zu einem Reichsamt berufenen Beamten eines Einzelstaates auf Pensionen und Unterstützungen zustehn, nicht aufkomme[7] durch § 7. des Gesetzes vom 31. März 1873, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten.

Einzelne Bestimmungen endlich der in Rede stehenden Vertragsinstrumente sind offenbar bereits durch die gesetzliche Redaktion der Reichsverfassung selbst aufgehoben, obwohl hierauf eine ausdrückliche Rücksicht nicht genommen ist. Am Selbstverständlichsten ist dies rücksichtlich der No. XV. des bairischen Schlussprotokolles, welche eine Berichtung des in dem Vertrage festgestellten Wortlautes der Bundesverfassung vorbehielt. Das gilt zweifellos auch, wie schon früher erwähnt, von der No. 8. der badisch-hessischen Verhandlung und der No. 1, g. des würtembergischen Protokolles, deren Inhalt jetzt das Alinea 2 des Artikel 78 der deutschen Reichsverfassung bildet; denn die Voraussetzung ist unzulässig, dass diese Bestimmung noch neben ihrer verfassungsmässigen Gültigkeit eine vertragsmässige Zusicherung für Baden, Hessen und Würtemberg bilden sollte, während die entsprechende Klausel des bairischen Vertrages unter V. mit diesem Vertrage selbst durch das Gesetz vom 16. April 1871 aufgehoben ist. Das Nämliche muss aber auch angenommen werden von der No. XI. des bairischen Schlussprotokolles. Durch sie war festgestellt, dass bei dem Abschluss von Post- und Telegraphenverträgen des Reiches mit ausserdeutschen Staaten die Vertreter der angrenzenden Bundesstaaten zur Wahrung der besondern Landesinteressen beigezogen werden sollten, sowie dass es den Einzelstaaten unbenommen sei Post- und Telegraphenverträge lediglich für den Grenzverkehr abzuschliessen. Die Klausel fand ihr Motiv darin, dass in dem bairischen Verfassungsvertrage unter III. § 4 dem Reiche auch Baiern gegenüber die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande schlechthin vorbehalten war. Das war geschehn in Abweichung von dem Wortlaute des würtembergischen Verfassungsvertrages

[7] Bad. hess. Verh. No. 1. Würt. Prot. No. 1, c.

4), welcher die vertragsmässige Regelung des eigenen unmittelbaren Verkehres mit fremden Nachbarstaaten nach näherer Massgabe des Artikel 49 des Postvertrages vom 23. Nov. 1867 an Würtemberg überliess, obwohl man in dieser Rücksicht die volle Gleichstellung Baierns mit Würtemberg ausgesprochener Massen[8] beabsichtigte. Nachdem nunmehr bei der gesetzlichen Redaktion der Reichsverfassung, die ursprünglich nur würtembergische Klausel in den Text der Verfassung — Art. 52 Alinea 3 — aufgenommen und gleichzeitig auf Baiern ausgedehnt worden ist, so muss angenommen werden, dass die No. XI. des bairischen Schlussprotokolles, welche den Sinn der Verfassung nur feststellen wollte, durch die in diesem Sinne erfolgte Formulirung des Verfassungstextes selbst ihre Erledigung gefunden hat[9].

Die nach dieser Ausscheidung übrig bleibenden Vereinbarungen der Verhandlungen und Protokolle sind formell zweifellos nicht Bestandtheile der deutschen Reichsverfassung. Sie sind ausserhalb des Verfassungsgesetzes stehende Vertragsklauseln, deren Inhalt von dem ursprünglichen rechtlichen Entstehungsgrunde formell nicht losgelöst worden ist. Allein damit ist ohne Weiteres über die rechtliche Natur derjenigen Vorschriften, und derjenigen Rechte und Pflichten, die sie erzeugen, nicht entschieden. Vielmehr treten je nach dem verschiedenen Inhalte die folgenden Unterscheidungen hervor:

I. Vereinbarungen, welche bezwecken, den Sinn und die Tragweite einzelner Bestimmungen der Reichsverfassung festzustellen.

1. Nur zum Theil enthalten sie gemeingültige d. h. alle

---

[8] Erklärung des Bundeskanzleramtes in der 2. ausserordentlichen Session des norddeutschen Reichstages, 6. Sitzung, Sten. Ber. pag. 70.

[9] In strengster Auslegung könnte man dazu gelangen, der Bestimmung über den Grenzverkehr noch einen dauernden Werth in dem Verhältniss zwischen Würtemberg und Baiern einzuräumen; für den Grenzverkehr mit andern deutschen Staaten greift RV. a. 50 al. 2 Platz; für den mit fremden Staaten a. 52 al. 3. cf. Fischer, in Holtzendorff's Jahrbuch I. pag. 428.

Bundesglieder treffende Erläuterungen gemeingültiger Verfassungsartikel. Es sind die folgenden:

a. Selbst bezüglich der der Reichsgesetzgebung zugewiesenen Gegenstände bleiben die in den einzelnen Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen in solange in Kraft und können auf dem bisherigen Wege der Einzelgesetzgebung abgeändert werden, bis eine bindende Norm vom Reiche ausgegangen ist. Bairisches Schlussprotokoll VI.

b. Unter der Gesetzgebungsbefugniss des Reiches über Staatsbürgerrecht soll nur das Recht verstanden werden, die Bundes- und Staatsangehörigkeit zu regeln und den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Konfessionen durchzuführen; im Uebrigen soll sich diese Legislative nicht auf die Frage erstrecken, unter welchen Voraussetzungen Jemand zur Ausübung politischer Rechte in einem einzelnen Staate befugt sei. Bairisches Schlussprotokoll II.

c. Das ausschliessliche Recht des Reiches Konsulate zu errichten und zu besetzen belässt den einzelnen Bundesstaaten das Recht, auswärtige Konsuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu versehn. Bairisches Schlussprotokoll XII. Al. 1.

Auch entspricht jener Ausschliesslichkeit die Pflicht, dass Reichskonsulate an auswärtigen Orten auch dann aufgestellt werden, wenn es nur das Interesse eines einzelnen Bundesstaates als wünschenswerth erscheinen lässt, dass dies geschehe. Bairisches Schlussprotokoll XII. Alin. 2. Badisch-Hessische Verhandlung No. 6. Würtembergisches Protokoll No. 1. e.

2. Zum andern Theil präzisiren die erläuternden Vorschriften den Umfang der für einzelne Bundesstaaten bestimmten Sondervorschriften der Verfassung.

a. Für alle drei eximirten süddeutschen Staaten ist anerkannt, dass die nach Massgabe der Zollvereinsverträge auch ferner zu erhebenden Uebergangsabgaben von Branntwein und Bier in Rücksicht auf die Artikel 35 und 38 der Verfassung ebenso anzusehn sind, wie die auf die Bereitung dieser

Getränke gelegten Abgaben. Badisch-Hessische Verhandlung No. 1. Würtembergisches Protokoll No. 1, d. Bairisches Schlussprotokoll X.

b. Für Baiern speziell ist als Folge seiner Exemtion von der Reichsgesetzgebung über die Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse festgestellt:

dass die Reichslegislative auch nicht zuständig sei, das Verehelichungswesen mit verbindlicher Kraft für Baiern zu regeln[10] oder das erlassene Gesetz vom 4. Mai 1868, die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschliessung betreffend, auf Baiern auszudehnen,

dass ferner der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen und Heimathlosen, dann die Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853 wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen für das Verhältniss Baierns zu dem übrigen Bundesgebiete fortdauernde Geltung habe. Bairisches Schlussprotokoll I. und III.

In Folge sodann der Exemtion Baierns von dem Reichskriegswesen erläuterte der § 4 der No. XIV. des bairischen Schlussprotokolles, dass diejenigen Gegenstände des bairischen Kriegswesens, betreffs welcher der Verfassungsvertrag nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalte — sohin insbesondere die Bezeichnung der Regimenter, die Uniformirung, Garnisonirung, das Personal- und Militär-Bildungswesen u. s. w. — durch denselben nicht berührt werden, dass insbesondere über die

---

[10] Die Feststellung bezieht sich nur auf das Eherecht in Rücksicht seiner staatspolizeilichen, heimathsrechtlichen Beziehungen, nicht auf das bürgerliche Eherecht d. h. nicht auf die Formen, privatrechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen der Schliessung und Trennung der Ehe. Hierüber konnte Nichts statuirt werden wollen, da eine Kompetenz des Reiches und damit die Veranlassung zu einer Ausnahmebestimmung in dieser Beziehung des Eherechtes nicht vorlag. Eine Kompetenzausdehnung des Reiches auf das bürgerliche Eherecht direkt oder indirekt vermittels des Gesetzgebungsrechtes über das bürgerliche Recht überhaupt ist daher auch für Baiern an keine andern Voraussetzungen gebunden als an die des ersten Alinea des Art. 78 d. d. RV. S. Allgem. Zeitung 1871. No. 352.

Betheiligung bairischer Offiziere an den für höhere militärwissenschaftliche oder technische Ausbildung bestehenden Anstalten des Reiches besonderer Vereinbarung vorbehalten sei.

3. Endlich sichert die No. 4 der badisch-hessischen Verhandlung die richtige Anwendung der Reichsverfassung auf einen einzelnen Fall, dahin nämlich dass durch den Abschnitt VIII. der deutschen Reichsverfassung über das Post- und Telegraphenwesen die Verträge, durch welche für Hessen die fiskalische Auseinandersetzung bei Uebergang dieser Staatsverkehrsanstalten auf den norddeutschen Bund geregelt wurde, nicht aufgehoben sind.

II. Verschieden von den ersten sind Vereinbarungen, welche ein ausserhalb der Kompetenz des Reiches und ausserhalb der Vorschriften seiner Verfassung liegendes Rechtsverhältniss regeln. Hierunter fallen die besondern Verabredungen über das bairische Festungswesen im bairischen Schlussprotokoll XIV. §§ 1—3. Nach ihnen ist Baiern verpflichtet die Festungen Ingolstadt und Germersheim, sowie die Fortifikation von Neu-Ulm und die in seinem Gebiete auf gemeinsame Kosten etwa künftig anzulegenden Befestigungen in vollkommen vertheidigungsfähigem Stande zu erhalten. Das immobile Material solcher neu angelegten Befestigungen tritt in das ausschliessliche Eigenthum Baierns, das mobile Material wird gemeinsames Eigenthum und soll nach näherer Massgabe der Uebereinkunft vom 6. Juli 1869[11] festgestellt, erhalten und ergänzt werden — eine Uebereinkunft, die im Verhältniss Baierns zum Reiche auch auf das mobile Festungsmaterial von Mainz,

[11] Auf Grund des Einverständnisses sämmtlicher kontrahirender Theile erklärte der Präsident des Bundeskanzler-Amts in der 9. Sitzung der 2. ausserordentlichen Session des norddeutschen Reichstages von 1870, dass die Bezugnahme auf obige Uebereinkunft lediglich die Eigenthumsverhältnisse an dem mobilen Festungsmaterial regelt und nicht die für dieses Eigenthumsverhältniss bisher bestellten Organe trifft, insbesondere also nicht die Festungskommission und Inspektion aufrecht erhält. Sten. Ber. pag. 150.

Rastatt, Ulm und des aufzulassenden Landau angewandt werden soll.

Diese Rechte und Pflichten des Reiches einerseits und Baierns andererseits, bedurften der vertragsmässigen Feststellung, weil sie bei dem Vorbehalt der bairischen Militärhoheit weder eine Ableitung aus dem auf Baiern anwendbaren Reichsrecht noch die kompetente gesetzliche Regelung des Reiches duldeten.

III. Es treten endlich solche Vereinbarungen besonders hervor, wodurch einzelnen Bundesstaaten Zusicherungen gemacht werden, welche eine Exemtion von der verfassungsmässigen Kompetenz des Reiches oder doch eine Modifikation reichsgesetzlicher Bestimmungen begründen. Hierhin zählen:

1. für Baden die Zusicherung, dass, wenn im Laufe der Uebergangsperiode der Antheil Badens an den im Reiche aufkommenden Postüberschüssen in einem Friedensjahre bei Anwendung des Artikel 51 der Reichsverfassung die Summe von 100,000 Thlr. nicht erreichen sollte, der an dieser Summe fehlende Betrag Baden auf seine Matrikularbeiträge zu Gute gerechnet werden soll. Badisch-Hessische Verhandlung No. 5.

2. für Würtemberg

a. die Anerkennung, dass auf den würtembergischen Eisenbahnen bei ihren Bau-, Betriebs- und Verkehrsverhältnissen nicht alle in dem Artikel 45 der Reichsverfassung aufgeführten Transportgegenstände in allen Gattungen von Verkehren zum Einpfennig-Satz befördert werden können — eine Anerkennung, die nur den Sinn haben kann, dass der Widerspruch Würtembergs eine Einwirkung des Reiches auf Einführung des Einpfennig-Satzes in Würtemberg für die widersprochenen Positionen unzulässig macht;

b. die Zusicherung, dass die Ausdehnung der im norddeutschen Bunde über die Vorrechte der Post geltenden Bestimmungen auf den internen Verkehr Würtembergs insoweit von der Zustimmung Würtembergs abhängen soll, als diese

Bestimmungen der Post Vorrechte beilegen, welche derselben nach der gegenwärtigen Gesetzgebung in Würtemberg nicht zustehn[12].

Würtembergisches Protokoll No. 2., und 3.

3. für Baiern die Zusicherungen im bairischen Schlussprotokoll unter IV. VII. VIII. IX.:

a. dass, wenn sich die Gesetzgebung des Reiches mit dem Immobiliar-Versicherungswesen befassen sollte, die vom Reiche zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen in Baiern nur mit Zustimmung der bairischen Regierung Geltung erlangen können;

b. dass bei Feststellung der Ausgaben für den diplomatischen Dienst des Reiches der bairischen Regierung eine angemessene, näher zu vereinbarende Vergütung für Gesandschaften an denjenigen Orten, an welchen Baiern eigene Gesandschaften neben dem Reiche unterhalten wird, in Anrechnung gebracht wird — eine Zusicherung, welche eine auch sonst befolgte Verwaltungs-Maxime zu einem festen Rechte Baierns erhebt;

c. dass den bairischen Gesandten an den Höfen, an welchen solche beglaubigt sind, Vollmacht ertheilt werde, die Gesandten des Reiches in Verhinderungsfällen zu vertreten;

d. dass die Vertreter Baierns im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz im Bundesrathe führen, — die beiden letztern solche Zusicherungen, welche dem verfassungsmässig freien Rechte des Kaisers Gesandte zu beglaubigen und beziehentlich des Reichskanzlers, sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vertreten zu lassen, vertragsmässige Beschränkungen auflegen.

Die hiernach in ihrem Inhalte verschiedenen Gattungen der Vereinbarungen haben rücksichtlich ihrer rechtlichen

---

[12] Diese Klausel ist auch durch das Gesetz über das Postwesen des deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871 nach dessen § 4 noch nicht vollständig erledigt, wie Fischer in von Holtzendorff's Jahrbuch I, pag. 428. irrig annimmt.

Natur und Wirkung eine verschiedene rechtliche Beurtheilung zu finden.

1. Betrachten wir zunächst die den Text des Verfassungsgesetzes erläuternden Vereinbarungen, so ist ihre rechtliche Wirkung nicht die, neben dem allgemeinen aus der Verfassung fliessendem Rechtsverhältniss ein hiervon verschiedenes, rein vertragsmässiges Rechtsverhältniss zwischen dem norddeutschen Bunde, jetzt dem deutschen Reiche einerseits und den vertragenden süddeutschen Einzelstaaten andererseits zu begründen.

Dass dies nicht der Fall sei tritt am Deutlichsten hervor bei den vereinbarten Erläuterungen gemeingültiger Verfassungsbestimmungen. Es kann nicht angenommen werden, dass diese Erläuterungen eine verbindende Kraft nur haben sollen im Verhältniss zu den stipulirenden Einzelstaaten und dass damit die nämliche Bestimmung der Verfassung für die verschiedenen Bundesglieder eine verschiedene Anwendung erleiden könne. Ausdrücklich spricht dagegen die Formulirung: „als unbestritten wurde zugegeben", „es wurde allseitig anerkannt", es wurde bemerkt, „dass das Bundespräsidium schon bisher in diesem Sinne verfahren habe[13]". Und wenn der norddeutsche Reichstag der ursprünglichen Erläuterung zur Gesetzgebungsbefugniss des Reiches über „Staatsbürgerrecht" im bairischen Schlussprotokoll II., welche eine Geltung rückwärts für den norddeutschen Bund zu beanspruchen schien, eine Wendung im Futurum gab[14], so hatte das nur in der Voraussetzung Sinn, dass die statuirte beschränkende Interpretation nicht nur für das stipulirende Baiern, sondern für alle Bundesglieder Geltung haben soll. Ja es ist zu sagen, dass von dieser beschränkenden Interpretation des „Staatsbürgerrechtes" bereits Anwendung gemacht war, als man die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen als eine Erweiterung der Reichskompetenz qualifizirte. Denn da die

[13] Bairisches Schlusspr. VI. XII. Badisch-Hessische Verh. No. 6.

[14] Zweite ausserordentliche Session des norddeutschen Reichstages. Sten. Ber. pag. 147. 148. 163. 164.

strafrechtliche und prozessualische Seite dieser Bestimmungen zweifellos der bisherigen Bundeskompetenz unterlag, so konnte nur die staatsbürgerliche Seite derselben noch getroffen werden und auch dies nur unter der Voraussetzung des Zutreffens jener engern Interpretation.

Allein das Nämliche ist auch anzunehmen rücksichtlich der Erläuterungen zu den Sondervorschriften der Verfassung für einzelne Staaten oder zu einer gemeingültigen Verfassungsbestimmung in ihrer Anwendung auf einen einzelnen Staat[15]. Denn auch hier wehrt die Fassung der Verhandlungen und Protokolle die Absicht ab, als ob etwas von den Bestimmungen der Verfassung Abweichendes oder Verschiedenes festgestellt werden wolle und überall leuchtet hervor, dass nur das verfassungsmässig Festgestellte in seinem wahren Sinne gegen Missdeutung geschützt und in seiner gewollten Anwendung gesichert werden soll.

In beiden Fällen schufen die vertragenden Staatsregierungen unter Mitwirkung der berufenen legislativen Faktoren authentische Interpretationen einzelner Bestimmungen der Reichsverfassung in den vertragsmässigen Formen, welche zur Zeit allein möglich waren. Und obwohl dieselben auch später dem Verfassungstext formell nicht eingerückt wurden, so haben sie doch der Absicht der Vertragschliessenden gemäss die nämliche Kraft und Wirkung, die dem erläuterten Text der Verfassung selbst zukommt. Sie gelten als festgestellter Inhalt dieses Textes, nicht als etwas von ihm Verschiedenes. Sie begründen nicht vertragsmässige Rechte und Pflichten der kontrahirenden Einzelstaaten als solcher, sondern verfassungsgesetzliche aller oder einzelner Bundesglieder. Die Abänderung dieser authentischen Interpretationen ist gebunden an die nämlichen Formen, in welchen die Abänderung des erläuterten Verfassungstextes verfassungsmässig erfolgt, an die Formen des Alinea 1 des Artikel 78 der Reichsverfassung für alle gemeingültigen und überdies an das Erforderniss des

[15] S. oben unter I, 2 und 3.

Alinea 2 für alle Sonder-Vorschriften. Eine materielle Verletzung des Inhaltes dieser erläuternden Vereinbarungen oder eine Hintansetzung der verfassungsmässigen Formen ihrer Abänderung ist nicht ein Vertragsbruch d. h. ein Unrecht, dessen Aufhebung von dem Verletzten vertragsmässig verlangt werden kann, sondern eine Verletzung der Verfassung d. h. von Rechtswegen nichtig.

Einen durchaus hiervon verschiedenen rechtlichen Charakter tragen die übrigen Vereinbarungen der Verhandlungen und Protokolle (unter II. und III.) an sich.

2. Es bedarf keines Nachweises, dass die Bestimmungen über das bairische Festungswesen nicht nur ihrem Entstehungsgrunde, sondern auch ihrer dauernden rechtlichen Natur nach vertragsmässige sind. Hier steht das Reich mit seinen Hoheitsrechten nur gleichberechtigt dem an diesen Punkten in seinen Hoheitsrechten unbeschränkten Staate Baiern gegenüber. Jede Abänderung dieser Bestimmungen kann nur im Wege des Vertrages und ein Verzicht seitens Baierns auf diese vertragsmässige Regelung gegenüber dem Reiche nur im Wege der Abänderung der Reichsverfassung erfolgen. Denn es würde sich in diesem letztern Falle um eine Ausdehnung der gesetzgeberischen Kompetenz und der Militärhoheit des Reiches auf ihm bisher nicht zugestandene Gebiete handeln, welche durch die Erfordernisse des Alinea 1 und zugleich des Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung bedingt ist.

3. Rein vertragsmässig sind auch die Zusicherungen, welche einzelnen süddeutschen Staaten in den Verhandlungen und Protokollen gemacht worden sind. Sie stehen nicht nur ausserhalb der Verfassung, sondern sie modifiziren, ja sie setzen einzelne gemeingültige Bestimmungen der Verfassung für die betreffenden Staaten geradezu ausser Anwendung.

Allerdings hat man diese Zusicherungen identifizirt mit den Sondervorschriften des Alinea 2 des Artikel 78 der Reichsverfassung. Denn es liegt nahe, dass Verhandlungen, in welchen diese Zusicherungen in Betracht kommen, nicht von

Staat zu Staat, sondern im Schosse des Bundesrathes geführt werden. Und demgemäss ist auch in einem Präzedenzfall verfahren, als das Gesetz über das Postwesen des deutschen Reichs vom 28. Oktober 1871 das bisher in Würtemberg nicht bestandene Vorrecht der Post auf ausschliessliche Beförderung politischer Zeitungen daselbst entgegen dem würtembergischen Protokoll No. 3 einführte und hierfür lediglich die Zustimmung des würtembergischen Vertreters im Bundesrathe in Betracht gezogen wurde [16].

Trotzdem ist dies unrichtig. Denn die vereinbarten Zusicherungen sind weder formell noch materiell „Vorschriften der Verfassung", auf welche das Alinea 2 allein Anwendung leidet.

Sollte diese Anwendung analog gefolgert werden, dann müsste auch nothwendig die Folgerung Platz greifen, dass jeder Verzicht auf jene Zusicherungen nicht nur die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates, sondern auch einen Akt der Reichsgesetzgebung erfordere, der im Bundesrath 14 Stimmen nicht gegen sich hat. Allein jene Zusicherungen sind nur vertragsmässige Hemmungen für die Anwendung der an sich gemeingültigen Vorschriften der Reichsverfassung. Diese treten durch den Verzicht des vertragsmässig Berechtigten ohne Weiteres in volle Wirksamkeit, insbesondere ohne dass es eines Aktes der Reichsgesetzgebung bedarf, wenn sich auch die Wirkung des Verzichtes vielfach erst bei Gelegenheit des Erlasses eines Reichsgesetzes äussern würde [17].

---

[16] 1. Session des deutschen Reichstag 1871. 29. Sitzung. Sten. Ber. pag. 547. und Bericht des Ausschusses der 2. würtemb. Kammer über den Antrag Oestrelein § 4. Verhandlungen der würt. K. d. A. 1870/72. 1. Beilageband. 2. Abth. pag. 593 ff.

[17] Ein Verzicht Badens auf die eventuell garantirten 100,000 Thaler an Postüberschüssen oder Baierns auf die diplomatische Vergütung würde sich nur im Etatgesetz, ein Verzicht Würtembergs auf seinen Widerspruch gegen Ausdehnung der Postvorrechte nur im Postgesetz, Baierns auf seinen Widerspruch gegen Einführung eines deutschen Immobiliarversicherungsgesetzes nur in diesem, dagegen ein Verzicht Würtembergs auf den Widerspruch gegen Einführung des Einpfennigtarifes, Baierns auf Beglaubigung seiner Gesandten

Ein Verzicht, wie jede Abänderung der Zusicherungen ist daher auch dann, wenn er im Bundesrathe erfolgt, nicht Abstimmung des berechtigten Bundesgliedes, sondern vertragsmässige Beliebung des Einzelstaates.

Daraus folgt denn aber auch nothwendig, dass über die Frage, ob ein Verzicht oder eine Abänderung der vertragsmässigen Zusicherungen von der Regierung des berechtigten Einzelstaates einseitig oder nur unter ständischer Zustimmung rechtsgültig erfolgen könne, nach Reichsrecht nicht zu entscheiden ist. Hier liegt in der That eine Frage des innern Staatsrechtes jedes betroffenen Einzelstaates vor. Und man wird im Allgemeinen sagen müssen, dass die ständische Mitwirkung überall da erforderlich ist, wo der Verzicht oder die Abänderung der zusichernden Vereinbarung mit einer finanziellen Mehrbelastung oder mit einem Eingriff in die Gesetzgebung des Landes verknüpft ist.

Nach dem Allen bieten die Verhandlungen und Protokolle allerdings eine Reihe von Vereinbarungen, durch welche nicht nur vertragsmässige Rechte und Pflichten zwischen einem Einzelstaate und dem Reiche ausserhalb dessen Kompetenz geregelt werden, sondern durch welche auch die rechtliche Stellung einzelner Staaten im Reiche innerhalb dessen Kompetenz vertragsmässig bestimmt ist.

---

und auf Vertretung Preussens im Präsidium des Bundesrathes in einem gesetzlichen Akte gar nicht äussern.

Fünftes und Schlusskapitel.

§ 16.

Ergebniss und Folgerungen.

Sind die einzelnen Sätze richtig, welche die Untersuchung über die Entstehung der deutschen Reichsverfassung, über die einschlagenden einzelnen Bestimmungen und über die vertragsmässige Umgebung derselben gewonnen hat, dann ist der Schluss leicht und einfach zu ziehn.

Die „vertragsmässigen Elemente" traten an keinem Punkte auf als Verträge der Einzelstaaten unter einander mit dem Anspruche, irgend welche durch das Dasein und die Wirksamkeit der Gesammtheit bedingte Verhältnisse rechtlich zu ordnen. Sie traten immer nur auf als die Regelung einzelner Verhältnisse einzelner Bundesstaaten zum Reiche und immer nur zwischen Einzelstaat und Reich als Parteien am Vertrage.

Die „vertragsmässigen Elemente" lagen ausnahmslos ausserhalb der Verfassung in einem doppelten Sinne. Sie beruhten entweder auf Verträgen, geschlossen auf Grund ausdrücklicher Ermächtigungen der Reichsverfassung zur vertragsmässigen Regelung solcher Verhältnisse, welche ausserhalb der gemeingültigen Kompetenz des Reiches stehn. Oder sie fanden ihre Begründung in einzelnen Bestimmungen der Protokolle zu den Verfassungsverträgen oder in einer ihnen angefügten Konvention, welche ausserhalb des Textes der Verfassung stehn.

Die Verfassung des deutschen Reiches selbst in ihrer Gesammtheit, in allen ihren einzelnen Bestimmungen und selbst in ihren Bezugnahmen auf Verträge hat zum gegenwärtigen Grunde ihrer Rechtsverbindlichkeit keinen Vertrag irgend welcher Art, sondern ausschliesslich das Gesetz.

Die Rechtsverhältnisse, welche sie selbst begründet, sind weder in ihrer Gesammtheit noch an irgend einem einzelnen Punkte vertragsmässige, sondern ausschliesslich verfassungsmässige d. h. sie sind die rechtliche Regelung eines organischen Verhältnisses der Ueber- und Unterordnung.

Es giebt als Grundlage der Verfassung und des verfassungsmässigen Rechtsverhältnisses keinen Vertrag und kein vertragsmässiges Verhältniss, welche die Existenz, die Kompetenz oder die organische Stellung der Einzelstaaten im Reiche zum Gegenstande haben — weder im Verhältniss der Einzelstaaten zum Reiche noch im Verhältniss der Einzelstaaten unter einander.

Es besteht aber auch kein völkerrechtliches Verhältniss der Nebenordnung der Einzelstaaten in ihrer Beziehung zum Reiche.

Hierfür lag die Entscheidung bei den Bestimmungen über die Verfassungsänderungen und hier wiederum vorzugsweise bei der Beantwortung der Frage, unter welchen Bedingungen eine Erweiterung der Kompetenz des Reiches statthaft sei.

Die Beantwortung ergab, dass das oberste Zeichen der Suveränetät des Staates: die rechtliche Selbstbestimmung seiner Kompetenz dem Reiche zufällt — in dem Umfange, dass sie formell selbst da noch anerkannt ist, wo es sich um Verfassungsvorschriften über Sonderrechte der Einzelstaaten handelt. Damit ist das Reich ausschliesslich suverän. Denn mit der suveränen Bestimmung seiner eigenen Kompetenz bestimmt es in endgültig entscheidender Weise über den Umfang der Kompetenzen der Einzelstaaten, die um deswillen suverän nicht sein können. Damit ist das Reich eine Potenz über den Einzelstaaten auch in der Rechtssphäre, welche nach Massgabe der bestehenden Bestimmungen der Verfassung ihrer

Selbständigkeit und ihrer Wirksamkeit nach der Weise von Staaten anheimfällt.

Damit ist der Punkt gefunden, nach dem wir suchten, um die endgültige Auffassung des Bundesstaates und seiner Erscheinung im deutschen Reiche zu gewinnen. Denn wir haben die Annahme als einen theoretisch und praktisch unversöhnlichen Widerspruch anerkannt, dass der volle, der nicht für den einzelnen Fall umgebogene, der an wesentlichen Merkmalen nicht beschädigte Staatsbegriff sich im Gesammtstaate und im Einzelstaate gleichzeitig und in ihrer Nebenordnung wiederfinden könne.

Das deutsche Reich bildet den Staat nicht in der Weise, dass die ihm zur unmittelbaren Erfüllung überwiesenen staatlichen Funktionen einerseits und die den Einzelstaaten überwiesenen Funktionen andererseits, jeder Theil für sich, den nebengeordneten Staat darstellen, sondern in der Weise, dass nur das Zusammenwirken beider die Funktion des Staates in seiner Fülle ergiebt. Wenn aber dieses Zusammenwirken zur Vollendung des Staates nur unter der Voraussetzung möglich ist, dass die Einheitlichkeit des Staatsgedankens in der organischen Beziehung aller an ihm wirkenden Kräfte auf das Ganze ihre Verwirklichung findet, so ist der rechtliche Ausdruck hierfür die Rechtsmacht des Gesammtstaates, die gesonderten Funktionen seiner selbst und der Einzelstaaten planmässig zu vertheilen, jedem Mitgliede seine geordnete, mitwirkende Stellung im Gesammtorganismus anzuweisen, diese Vertheilung und diese Stellung mit der Anlage auf den einheitlichen Staatszweck hin unter den bestehenden, aber auch unter den wechselnden politischen Voraussetzungen und Auffassungen in Einklang zu setzen und zu erhalten, mit dem Allen aber die Erreichung des Staatszweckes an letzter Stelle zu verbürgen.

Das deutsche Reich hat diese Rechtsmacht empfangen. Indem es unter dieser Rechtsmacht auch die Einzelstaaten als solche und in ihrer selbständigen Rechtssphäre zum Ganzen

gliedert, ist es nicht mehr der Einzelstaat, ist nur das Reich der deutsche Staat.

Von dieser Grundanschauung aus ergeben sich entscheidende Folgerungen.

I. Wenn der Einheitsstaat — seine privatrechtliche Seite als Fiskus hier überall ausser Ansatz gelassen — um seiner Natur willen, weil er das Grundverhältniss einer Ueber- und Unterordnung darstellt, mit seinen Unterthanen und mit den an den Staatsaufgaben arbeitenden Organen, seinen Beamten und Selbstverwaltungskörpern unter regelmässiger Voraussetzung Verträge nicht abschliessen und in vertragsmässige Verhältnisse nicht eintreten kann, weil diese durch das entgegengesetzte Grundverhältniss der Nebenordnung bedingt sind, so kann auch für den Vertrag und für das vertragsmässige Verhältniss in der Beziehung des Reiches zu den Einzelstaaten nur ein eng begrenzter Raum vorhanden sein.

1. Das Reich ist in seiner aktuellen Wirksamkeit beschränkt durch die verfassungsmässige Abgrenzung seiner Kompetenzen gegenüber den Einzelstaaten. Es liegt ausserhalb dieser Kompetenzen, Verträge mit den Einzelstaaten zu schliessen, welche die verfassungsmässige Kompetenz des Reiches im Allgemeinen oder für den einzelnen Fall erweitern. Das Reich ist nicht berechtigt auf dem Wege des Vertrages und wenn auch nur zum Zwecke vertragsmässiger Ausübung die gesammte Staatsverwaltung eines Einzelstaates oder auch einzelne Theile derselben zu übernehmen. Es kann dies nur geschehn im Wege der Verfassungsänderung — sei es in Form der Gesetzgebung oder in Form der Genehmigung eines Vertrages — oder in Kraft einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Ermächtigung, wie diese die deutsche Reichsverfassung in ihren Artikeln 50. und 66. für Post-, Telegraphen- und Militärkonventionen gewährt.

2. Umgekehrt ist das Reich nicht kompetent, seine eigenen verfassungsmässigen Kompetenzen oder die verfassungsmässigen Kompetenzen seiner

Organe durch Vertrag und vertragsmässige Verhältnisse zu beschränken.

Das Reich kann nicht das, was Gegenstand seiner Gesetzgebung ist, im Wege des Vertrages mit den Einzelstaaten regeln. Es kann nicht auf die Rechts- und Machtmittel, die ihm zur Durchführung seiner Kompetenzen verfassungsmässig zustehn, an irgend einem Punkte und zu Gunsten irgend wessen vertragsmässig verzichten.

Der Kaiser ist nicht berechtigt, die ihm durch die Verfassung zugesprochenen Befugnisse im Wege der Delegation zu festem Rechte, wenn auch nur zu vertragsmässiger Ausübung an die Einzelstaaten zu übertragen, sie diesen gegenüber vertragsmässig ruhn zu lassen oder die ihm ausschliesslich zustehenden Rechte unter die Beschlussfassung des Bundesrathes zu stellen.

Kaiser und Reich sind selbst nicht befugt durch Verträge, welche die derzeitigen Kompetenzen des Reiches nicht berühren, Rechte der Einzelstaaten zu schaffen, welche einer eventuellen verfassungsmässigen Erweiterung der Reichskompetenzen entgegengestellt werden könnten.

Hier überall steht ausschliesslich die verfassungsmässige Form der Verfassungsänderung offen.

3. Die Verträge des Reiches mit den Einzelstaaten und die Begründung vertragsmässiger Verhältnisse zwischen ihnen, sind ausschliesslich beschränkt auf dasjenige Gebiet, auf welchem sie irgend welche Kompetenzen des Reiches und seiner Organe nicht berühren — weder schmälernd noch erweiternd noch auch die eventuelle künftige Gestaltung derselben hindernd.

Sie haben einen Platz, wenn es sich um eine Mitwirkung des Einzelstaates bei Durchführung der Reichskompetenzen handelt, zu welcher derselbe verfassungsmässig nicht verpflichtet ist z. B. zur Dispositionsstellung von Behörden, Beamten, Fonds, Grundstücken; oder wenn eine Veranstaltung des Reiches im Gebiete des Einzelstaates eine Grenzregulirung mit demselben wegen der an sich durch die Reichskompetenz

nicht berührten Rechte der Besteuerung, der Polizei, der Gerichtsbarkeit erheischt; oder wenn eine Regulirung fiskalischer Verhältnisse bei dem Uebergange eines Verwaltungszweiges eines Einzelstaates auf das Reich oder in Vergütung besonderer Leistungen für dasselbe stattfindet. Die Schlussprotokolle bieten hierfür Beispiele in der Zusicherung an Baden in Rücksicht auf die Anrechnung seiner Postüberschüsse, in den aufrecht erhaltenen Post- und Telegraphenverträgen Hessens mit dem norddeutschen Bunde, in den Entschädigungsanspruch Baierns für seine Gesandtschaften.

Verträge und vertragsmässige Verhältnisse haben insbesondere einen Platz, wenn es sich darum handelt, zwischenstaatliche Beziehungen zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten in Bezug auf solche Gegenstände zu regeln, welche einer gemeingültigen Kompetenz des Reiches unterliegen, gegenüber dem vertragschliessenden Einzelstaat aber der Reichskompetenz durch besondere verfassungsmässige Exemtion entzogen sind. Auch hierfür bieten die Schlussprotokolle Beispiele in der Aufrechterhaltung der Gotha-Eisenacher Konvention im Verhältniss zu Baiern, in der Festungskonvention des bairischen Schlussprotokolles, in dem Vorbehalt vertragsmässiger Regelung der Benutzung der militärischen Centralbildungsanstalten durch denselben Staat.

Die aufgestellten Rechtssätze bilden die Gesichtspunkte, unter welchen die auf Grund der Ermächtigung des 66. Verfassungsartikels geschlossenen Militärkonventionen und mehre Zusicherungen der Schlussprotokolle einer besondern Prüfung bedürfen.

a. Der Inhalt der Militärkonventionen[1], welche auf

[1] Die jetzt gültigen Militärkonventionen sind folgende: a) mit dem Königreiche Sachsen vom 7. April 1867, b) mit den thüringischen Staaten Sachsen-Weimar-Eisenach, Meiningen, Koburg-Gotha, Altenburg, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuss ä. und j. L. vom 26. Juni 1867, c) mit Oldenburg vom 15. Juli 867, d) mit Anhalt vom 28. Juni 1867, e) mit Schwarzburg-Sonderhausen vom 28. Juni 1867, f) mit Lippe vom 26. Juni 1867, g) mit Schaumburg-Lippe vom 30. Juni 1867, h) mit Waldeck vom 6. August 1867, i) mit Ham-

Grund jener verfassungsmässigen Ermächtigungen abgeschlossen sind, ist ein manigfacher und unterliegt einer verschiedenen rechtlichen Beurtheilung.

Sie stellen — mit Ausnahme der mit dem Königreich Sachsen geschlossenen — den Uebergang der Rechte und Pflichten, welche verfassungsmässig den Kontingentsherrn vorbehalten sind, sei es auf Preussen oder auf das Reich fest, indem sie gleichzeitig in verschiedenen Modifikationen diejenigen Rechte der Kontingentsherrn näher bestimmen, welche denselben als Chefs ihrer Truppen, an Begnadigungsrechten, an Treueeiden ihrer Unterthanen, im Interesse des innern Dienstes verbleiben. Sie regeln die Mitwirkung der Civilbehörden bei der militärischen Verwaltung und das Verhältniss des Militärs zu den dem Einzelstaate ungeschmälerten Rechten der Besteuerung und Polizei, der Civilgesetzgebung und des Prozesses. Selbst dann, wenn sie Grundsätze der Reichsverfassung wiederholen, z. B. über die Vereidigung der Truppen, über die Ausrüstung und Uniformirung nach preussischem Muster, ist es zweifellos nicht ihre Absicht, damit den verfassungsmässigen Pflichten und Rechten einen neuen Rechtsgrund unterzuschieben oder einen andern rechtlichen Charakter zu verleihn, sondern die Wiederholung ist eine im Zusammenhang anderer Bestimmungen geforderte oder doch eine natürlich gegebene.

In dem Allen entsprechen die Militärkonventionen den oben entwickelten Rechtssätzen. Aber allerdings — sie greifen weiter.

Fast allen gemeinsam ist die Zusicherung, dass der Bundesfeldherr, der Kaiser, von seinem nach der Verfassung unbeschränkten Dislokationsrechte in Bezug auf die Truppentheile des Kontingentes oder in Bezug auf diejenigen preus-

---

burg vom 13. Juli 1867, k) mit Bremen vom 27. Juni 1867, l) mit Lübeck vom 27. Juni 1867, m) mit Baden vom 25. November 1870, n) mit Hessen vom 13. Juni 1871, o) mit Mecklenburg Schwerin vom 19. Dezember 1872, p) mit Mecklenburg-Strelitz vom 23. Dezember 1872. — Glaser, Archiv I. H. 4. pag. 170 ff. Drucksachen des Reichstages, Session 1872, No. 189., Session 1873, No. 18. —

sischen Truppentheile, in welche die Landesangehörigen vorzugsweise eingereiht werden, nur vorübergehend Gebrauch machen werde und auch dies nur, wenn es politische oder militärische Rücksichten bedingen.

In den Konventionen ferner mit solchen Einzelstaaten, welche selbständige Truppenkörper stellen, ist eine bestimmte Formation derselben festgestellt, entgegen der verfassungsmässigen Vorschrift, dass der Kaiser die Gliederung und Eintheilung der Kontingente bestimmt.

Beide Zusicherungen sind einer doppelten Auffassung fähig.

Sollte sich mit diesen Klauseln die Absicht auf Einräumung eines festen vertragsmässigen Rechtes an die Einzelstaaten und damit der vertragsmässigen Schmälerung verfassungsmässiger Rechte des Kaisers verbinden, so würden sie ausserhalb des Bodens der geltenden Verfassung stehn. Sie würden ohne eine Sanktion in den Formen der Verfassungsänderung rechtsunverbindlich sein.

Die Absicht kann es aber auch sein, nur diejenige Ausübung der kaiserlichen Rechte ausdrücklich aber ohne neue Rechtsschaffung zu versichern, welche allein die Verfassung fordert und zulässt — die Ausübung des Dislokationsrechtes unter keinem andern Motiv als im militärischen und politischen Interesse, die Gliederung und Eintheilung der Kontingente so, wie sie die gegenwärtige Organisation der deutschen Armee und die hieraus folgenden gemeingültigen Grundsätze erheischen, ohne den Rechten des Kaisers und Reiches im Falle der Nothwendigkeit oder Nützlichkeit einer anderweitigen Organisation vorzugreifen. Diese letztere Absicht ist es, die entweder dem ausdrücklichen Wortlaut der betreffenden Klauseln [2] oder doch der allein zulässigen Voraussetzung ent-

[2] Rücksichtlich der Formation sagt z. B. die k. sächsische Konvention a. 1: „Unbeschadet der nach a. 60 (jetzt 63) des Bundesverfassungsentwurfes für den norddeutschen Bund S. M. dem Könige von Preussen zustehenden Berechtigung über die einzelnen Truppen anderweit zu disponiren, soll der Verband und die Gliederung des k. sächsischen Armeekorps möglichst erhalten werden.“ — Rücksichtlich der Dislokation lautet a. 2 der Konvention mit Weimar

spricht. Aber allerdings ist die Grenze des verfassungsmässig Zulässigen in einzelnen Formulirungen weit ausgedehnt und sie ist kaum noch innegehalten, wenn der Anschluss der hessischen Division an das 11. Armeekorps „bis zur anderweitigen Verständigung“ und wenn für eine Dislokation der hessischen und königlich sächsischen Truppen ein vorhergehendes „Vernehmen“ mit dem Kontingentsherrn stipulirt ist.

Die Grenze wurde zweifellos überschritten, als eine Reihe norddeutscher Militärkonventionen, entgegen der Vorschrift des 62. Verfassungsartikels, den betreffenden Staaten einen zeitweiligen Erlass an der dem Kaiser für den Kopf der Friedensstärke des Heeres mit 225 Thalern zur Verfügung zu stellenden Summe einräumten. Die Ueberschreitung wurde geheilt durch die Genehmigung der Vertragsklauseln seiten der gesetzgebenden Faktoren des Reiches, die Zustimmung einer Zweidrittelmajorität des Bundesrathes vorausgesetzt.

Eine solche Heilung hat nicht stattgefunden in Bezug auf eine Reihe von Bestimmungen, welche die Konvention mit dem Königreich Sachsen enthält: die Mittheilung der ergehenden preussischen Reglements von Fürst zu Fürst anstatt durch den Militärausschuss an die Kontingentskommandeure zur Nachachtung — Konvention a. 2 entgegen Reichsverfassung Artikel 63 Alinea 5 —, die Zusicherung einer Vertretung Sachsens in dem Militärausschuss anstatt des freien Ernennungsrechtes des Kaisers — K. a. 2 entgegen RV. a. 8 al. 2 —, die Mittheilung der bei den Inspektionen bemerkten Mängel an den König von Sachsen zur Abstellung anstatt der direkten Anordnung des Kaisers behufs dieser Abstellung — K. a. 4. entgegen RV. a. 63 al. 3 —, das Vorschlagsrecht des Königs

---

etc.: „Ueber die Dislokation vorgedachter Regimenter wird S. M. der König von Preussen als Bundesfeldherr das Nähere bestimmen; jedoch wollen Allerhöchstdieselben unter der Voraussetzung, dass innerhalb der Ländergebiete der mitkontrahirenden Staaten für eine garnisonmässige Unterbringung der Truppen entsprechend Sorge getragen wird, dieselben dort belassen und von dem bundesverfassungsmässig zustehenden Dislokationsrecht nur vorübergehend und insofern Gebrauch machen, als militärische oder politische Rücksichten dies bedingen.“

von Sachsen für den Höchstkommandirenden des sächsischen Armeekorps anstatt der unbedingten Ernennung durch den Kaiser — K. a. 7 entgegen RV. a. 64 —.

Die Konvention mit dem Königreich Sachsen ist abgeschlossen am 7. Februar 1867, also vor der Feststellung der norddeutschen Verfassung, wenn auch in Hinblick darauf und unter der Voraussetzung der Annahme des preussischen Entwurfes in den entsprechenden Bestimmungen. Dieser Umstand und die politische Lage der Dinge, unter der die Konvention geschlossen wurde, mögen zwingender Grund sein, um den Abweichungen der Konvention von der Verfassung des norddeutschen Bundes und jetzt des Reiches die gesetzliche Sanktion in den verfassungsmässigen Formen zu ertheilen. Aber das Motiv reicht nicht hin, um den zweifellosen Satz umzustossen, dass die Bestimmungen der Verfassung wie jedem entgegenstehenden Gesetze, so jedem frühern Vertrage unbedingt vorgehn. Solange jene Bestimmungen nicht die verfassungsmässige Sanktion des Reiches empfangen haben, solange bilden sie einen thatsächlichen modus vivendi von Fall zu Fall, aber sie haben keinen Anspruch auf Rechtsverbindlichkeit gegenüber den Bestimmungen der Verfassung[3].

b. Einen ganz andern Charakter tragen die bisher nicht berührten Bestimmungen der Schlussprotokolle zu den Verfassungsverträgen und die würtembergische Militärkonvention an sich. Insofern dieselben nicht authentische Interpretationen der Verfassungsurkunde enthalten und nicht in den Bereich der Gegenstände fallen, welche zweifellos zwischen Reich und Einzelstaat vertragsmässig geregelt werden können, sind dieselben vertragsmässige Zusicherungen des Reiches an

[3] Gegen die Rechtsverbindlichkeit der k. sächsischen Militärkonvention Thudichum, Verfassungsrecht pag. 111. Auerbach, deutsches Reich pag. 104. Für dieselbe erklärt sich jetzt Thudichum, in von Holtzendorff's Jahrbuch I, pag. 24. Wenn derselbe sich darauf beruft, dass der Kaiser nur Einen der sächsischen Bevollmächtigten vertragsmässig in den Militärausschuss zu berufen habe, so beruht die Abweichung von der Verfassung in der übernommenen Verpflichtung, überhaupt einen sächsischen Bevollmächtigten zu berufen.

die betreffenden Einzelstaaten, welche ihr Mass und ihre Rechtfertigung nicht in der Verfassungsurkunde, nicht in den verfassungsmässigen Rechten und Ermächtigungen des Reiches finden. Sie gelten vielmehr auch in Widerspruch mit diesen kraft ihrer gesetzlichen Anerkennung, die gleichzeitig und gleichförmig mit der Annahme der Verfassung erfolgte und durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871 bestätigt wurde. Es sind dies das Recht Würtembergs auf Einhaltung der vertragsmässigen Sonderbestimmungen seiner Militärkonvention, die Widerspruchsrechte desselben gegen unbeschränkte Ausdehnung des Einpfennigtarifs und der postalischen Vorrechte auf dieses Land, das Widerspruchsrecht Baierns gegen die Ausdehnung eines etwaigen Immobiliar-Versicherungsgesetzes auf sein Gebiet und die Vorrechte dieses Staates auf Vertretung der Reichsgesandten und des Vorsitzenden im Bundesrathe.

Wir mögen die hieraus entspringenden Rechte einzelner Bundesstaaten als durch Vertrag begründete, wohlerworbene Individualrechte im Gebiete des deutschen Verfassungsrechtes bezeichnen, welche der Herrschaft der Gesetzgebung und selbst der Verfassungsänderung des Reiches durch ihre vertragsmässige Anerkennung entzogen sind.

Es sind anomale Erscheinungen — vertragsmässige Elemente, welche ihrer Entstehung und ihrem Umfange nach schlechthin ungeeignet sind, den rechtlichen Grundcharakter des Reiches zu alteriren oder die aus demselben entwickelten Rechtssätze als unrichtig nachzuweisen.

II. Wir gelangen zu einer weitern Folgerung.

Nach den Lehren des Völkerrechtes ist jeder suveräne Staat Interpret und Richter über das Mass der Rechte und Pflichten, die ihm aus der völkerrechtlichen Gemeinschaft schlechthin oder aus einem völkerrechtlichen Rechtsgeschäfte im Besondern erwachsen.

Niemand ist in der völkerrechtlichen Gemeinschaft berufen, den Streit der Parteien zu schlichten, aber auch Niemand verpflichtet, sich des bedrängten Rechtes anzunehmen.

Der in seinem Rechte verletzte suveräne Staat ist auf sich selber angewiesen.

Er mag im Wege der Verhandlung zu einer Wiederherstellung der gestörten Uebereinstimmung zu gelangen suchen und hierfür selbst den Schiedsspruch eines unparteiischen Dritten im Voraus oder nach Ausbruch des Streites annehmen. Aber auch dem angenommenen Schiedsspruche ist die Anerkennung nur gesichert durch die Ueberzeugung von der redlichen Gesinnung seines Urhebers und von der Gerechtigkeit seines Inhaltes.

Der verletzte Staat mag Gleiches mit Gleichem vergelten, wenn er den behaupteten Bruch einer Vertragsklausel mit der Lossagung auch von den nicht angefochtenen Klauseln der vertragsmässigen Gemeinschaft beantwortet.

Er wird am letzten Ende zu den Gewaltmitteln greifen, die das Völkerrecht als sein gutes Recht anerkennt.

Alle diese Sätze sind nothwendige Folgen der Erscheinung, dass die Rechtsordnung des Völkerrechtes sich nicht über ein Verhältniss der rechtlichen Nebenordnung suveräner Staaten erhebt. Allerdings auch das Völkerrecht ist Gemeinwille, der verschieden ist von dem zufälligen, individuellen Wollen der Einzelstaaten, es ist ein herrschender Wille über den Einzelstaaten durch die Nothwendigkeit und um den Preis ihrer Theilnahme an der europäischen Kulturentwicklung, die sich in den Schranken des einzelnen Staates nicht vollziehn lässt. Aber der Gemeinwille dringt nicht zu der Organisation einer Gesammtmacht durch, welche jenem eine selbständige Darstellung und Durchführbarkeit verliehe. Das Völkerrecht bleibt beruhn in der Anerkennung der einzelnen Staaten und es vermag darum bei der verweigerten Anerkennung völkerrechtlicher Pflichten der Selbsthilfe der streitenden Parteien nur noch die möglichst engen und die möglichst humanen Grenzen anzuempfehlen.

Das deutsche Reich hat sich zum Ziele den Schutz des innerhalb seines Gebietes gültigen Rechtes gesetzt. Es hat in seiner Organisation den Anspruch erhoben, ein Verhältniss

der Ueber- und Unterordnung darzustellen und diese Rechtsordnung mit den eigenen Rechts- und Machtmitteln aufrecht zu erhalten, welche ihm die Verfassung einräumt in einer vorgehenden Gesetzgebung, in dem Rechte der Exekution gegenüber den ungehorsamen Einzelstaaten, in der unmittelbaren Durchführung seiner Kompetenzen auf den Gebieten seiner Staatsverkehrsanstalten, der auswärtigen Angelegenheiten, der Militär- und Marinehoheit.

Hiermit kann das deutsche Reich das eigene Richteramt und die völkerrechtlichen Mittel seiner Gliederstaaten in ihrem Streite unter einander nicht zugestehn.

Es kann noch weniger die Prätension dulden, seine eigene Existenz und Wirksamkeit an irgend einem Punkte und aus irgend einem Grunde von der Dauer seiner Anerkennung durch den Einzelstaat abhängig zu machen.

Die Rechte, welche dem Einzelstaate gegenüber andern Einzelstaaten oder gegenüber dem deutschen Reiche zustehn, sie können sich niemals geltend machen durch Rechts- oder Machtmittel, welche die Verleugnung der Ueberordnung des Reiches und die Gefährdung der thatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen seines Bestandes zum Ausgangspunkte oder zum möglichen Endpunkte nehmen. Jene Rechte haben rechtliche Geltung und gewinnen rechtliche Durchführbarkeit nur innerhalb des Reiches, als des deutschen Staates und mit den durch seine Verfassung gewährten Rechtsmitteln.

Alle Analogien, welche in dieser Richtung aus dem Völkerrechte für das Rechtsverhältniss zwischen den Einzelstaaten und für das Rechtsverhältniss dieser zum Reiche gezogen werden wollten und gezogen worden sind, beruhn auf einer Grundanschauung, deren Zutreffen für das deutsche Reich sich an keinem Punkte nachweisen liess. Die wesentlichen Merkmale aber, die das deutsche Reich aufwies, gestatten für die rechtliche Beurtheilung aller seiner Verhältnisse allein die Analogien des Staatsrechtes.

Was Präsident Lincoln von den Unionsstaaten sagte, das findet auf Deutschland volle Anwendung. Die Einzelstaaten

haben ihren Status in dem Reiche und sie haben keinen andern rechtlichen Status.

§ 17.

Der Schutz der Staatenrechte.

Bei Begründung der nordamerikanischen Unionsverfassung — so sagt Calhoun[4] — galt es als das entscheidende Problem, ob die Ermächtigungen und Hoheitsrechte der Unionsgewalt einerseits und der Einzelstaatsgewalten andererseits stark genug und so richtig bemessen wären, um sich gegenseitig das Gleichgewicht zu halten und damit das von der Verfassung gewollte System sowohl vor der Auflösung in die Zustände der Konfederation als vor der Konsolidation zum Einheitsstaate zu bewahren. Man ging von der Voraussetzung aus, dass beide Elemente, die Unionsgewalt und die Einzelstaatsgewalten, sich in gegenseitiger Reibung und Hemmung gegenüberstehn würden und dass in diesem Antagonismus das verfassungsmässige System sich behaupten müsse[5].

Allein die Entwicklung der Union hat diese Voraussetzung als falsch erwiesen. Es hat sich ergeben, dass die Regierungen und die Bevölkerungen der Einzelstaaten, welche der herrschenden Majorität angehörten, auf die Seite der Unionsgewalt traten und mit ihrem Einfluss und ihrer Macht die Unionsgewalt verstärkten. Die Majorität der Staaten und die Majorität der Gesammtbevölkerung haben sich nicht geschieden, sondern sie haben sich vereinigt.

Dieser Thatsache gegenüber entsteht das Problem: wie kann die Unionsgewalt in Kontrolle erhalten werden, wie können die den Einzelstaaten reservirten Rechte gegenüber den der Union delegirten Rechten Schutz gewinnen, kurz wie kann die Regierung des Einzelstaates auch dann, wenn die Partei, aus der sie gebildet, in der Minorität sowohl der Staaten als der Gesammtbevölkerung geblieben ist, ihre verfassungsmässigen Rechte gegenüber der Centralgewalt behaupten?

[4] Calhoun, Works I, pag. 226 ff.

[5] Vergleiche die Nummer 46 des Federalisten (Madison).

Die Berufung auf die abstrakten Bestimmungen der Verfassung, auf das Veto des Präsidenten, auf den staatenweise gebildeten Senat, auf die Gerichte reicht nicht aus, denn ihr Schutz ist ein gesicherter nur dann, wenn bei ihrer Handhabung, Wahl und Besetzung gegen die Erfahrung die Majorität der Gesammtbevölkerung durch die, die Staatenrechtspartei vertretende, Majorität der Staaten balancirt würde. Vielmehr, so folgert Calhoun, nur die Forderung genügt, dass, wie bei jeder Gewaltentheilung, so auch hier jeder Theil die Mittel des Schutzes seiner Rechte in sich selbst finde. Die reservirten Suveränetätsrechte der Einzelstaaten können wirksamen Schutz nur finden durch Rechte, welche nicht in der Unionsverfassung, sondern in der verfassungsmässigen Rechtssphäre des Einzelstaates liegen.

So entwickelt die Staatenrechtstheorie das Veto des Einzelstaates und seines Volkes gegen die Unionsgewalt und das Veto dieser gegen jene. Sie hat zum Ausgangspunkt und Endziel den wirksamen Rechtsschutz der verfassungsmässigen Rechte der Einzelstaaten gegenüber einer rechtswidrigen Ausübung der Unionsgewalten.

Auf einer ganz andern politischen Grundlage hat sich das deutsche Reich aufgebaut.

Als der norddeutsche Bund gegründet wurde, konnte der Gedanke nicht aufkommen, die Centralgewalt loszulösen von der Staatsgewalt des mächtigsten Staates Preussen und sie nach dem Muster Nordamerikas und der Schweiz in gleichmässiger Erhabenheit allen einzelnen Staaten gegenüberzustellen. Es handelte sich nur um eine doppelte Möglichkeit. Entweder der Hegemoniestaat wurde begründet. Auf den preussischen Staat als solchen wurde eine näher bestimmte Reihe von Hoheitsrechten über die übrigen halbsuveränen Staaten übertragen; der Monarch Preussens, seine Ministerien, seine Behörden empfingen einen über das preussische Gebiet hinausreichenden Wirkungskreis; der preussische Landtag verstärkte sich ad hoc mit den Vertretern aus andern Staaten. Oder aber man griff zu der Auskunft, die Anerkennung der he-

gemonischen Stellung Preussens zu verbinden mit der Gestalt des Bundesstaates. Man berief die Krone Preussen zur Bildung des hervorragendsten Organes des Bundes und gewährte dem mächtigsten Staate auch in dem sonstigen Bundesorganismus verstärkte Rechte. Man qualifizirte damit die hegemonischen Rechte nicht als Rechte des Einzelstaates Preussen, sondern als Rechte des Bundes und als begründet in dessen verfassungsmässigem Organismus.

Das deutsche Reich, die Grundlage des norddeutschen Bundes bewahrend, nimmt gerade das zum Ausgangspunkte seiner Ordnung und Wirksamkeit, was Calhoun als die Verkehrung der ursprünglichen Voraussetzung des Bundesstaates und als die Kombination erachtet, gegen welche sich die Schutzmittel des Einzelstaates richten müssen: die Verstärkung der Centralgewalt durch die Staatsgewalt des Einzelstaates.

Soweit daher auch hier die Staatenrechtstheorie in ihrer Grundlage und in allen ihren Folgerungen abliegt von den politischen Voraussetzungen und von der Rechtsordnung des deutschen Reiches, so gewinnt doch gerade aus diesem Grunde, die Frage nach dem Rechtsschutze für die Rechtsstellung der Einzelstaaten im Reiche eine gewichtige Bedeutung. Sie ist eine doppelte:

Welchen rechtlichen Schutz haben die Einzelstaaten für die Aufrechterhaltung ihrer gesammten Rechtsstellung gegenüber dem ausgedehnten Rechte der Verfassungsänderung?

Welche Rechtsmittel stehn den Einzelstaaten zu Gebote, wenn sie die Behauptung aufstellen, dass sie gegen Verfassung und Gesetz durch die Ausübung der Reichsgewalten in ihrer Rechtsstellung verletzt worden seien?

I. Der rechtliche Schutz, welchen die Einzelstaaten gegenüber der verfassungsgebenden Gewalt des Reiches für die Aufrechterhaltung einer politisch werthvollen Stellung und für die Weiterbildung des Reiches selbst nur im Wesen und Sinne des Bundesstaates zu erwarten haben, liegt aus-

schliesslich in den rechtlichen Formen der Verfassungsänderungen.

Die Reichsverfassung räumt für die Aenderung gemeingültiger Verfassungsbestimmungen, an deren Aufrechterhaltung oder Abänderung ein gleichartiges rechtliches Interesse wenn nicht aller Bundesglieder, doch einer Mehrzahl vorausgesetzt ist, bereits dem Widerspruche von 14 Stimmen im Bundesrathe die rechtliche Wirkung der Ablehnung des Gesetzentwurfes ein. Sie verlangt überdies die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates selbst für die Aenderung solcher Vorschriften der Verfassung, die weil sie bestimmte Sonderrechte nur einzelner begründen, ein rechtliches Interesse mehrer Bundesstaaten an deren Aufrechterhaltung nicht vermuthen, ja vielleicht ein allgemeines Interesse an ihrer Aufhebung als möglich erscheinen lassen.

Diese Erfordernisse gelten für Verfassungsänderungen aller und jeder Art in dem Sinne, dass es gleichgültig ist, ob sie durch ein Gesetz oder auf Grund eines Vertrages erfolgen; dass es gleichgültig ist, ob die Aenderung Bestimmungen der Verfassungsurkunde selbst trifft oder solche Bestimmungen, die durch Bezugnahmen der Verfassung den ersten gleichwerthig erklärt worden sind oder endlich solche, die in der Form selbständiger Gesetze Vorschriften der Verfassungsurkunde ersetzt oder erweitert haben [6].

---

[6] Thudichum, Verfassungsrecht pag. 84. sagt: „Gesetze, welche Theile der Verfassungsurkunde ersetzen oder erweitern, können ebenfalls wieder nur unter Zustimmung einer Zweidrittelmajorität des Bundesraths abgeändert oder aufgehoben werden, wenn in ihnen bestimmt ausgesprochen ist, dass die neuen Bestimmungen einen Bestandtheil der Verfassungsurkunde bilden sollen. Ist dies nicht der Fall, so haben dieselben die Natur eines einfachen Bundesgesetzes.“ Allein was in den Formen der Verfassungsänderung als eine Ersetzung oder Erweiterung der Verfassungsurkunde beschlossen ist, das ist eine andere oder weitere Verfassungsbestimmung und das kann unmöglich als einfaches Gesetz gelten und in dessen Formen geändert oder aufgehoben werden, solange Artikel 78 schlechthin und ohne Unterscheidung für „Veränderungen der Verfassung“ seine Vorschriften macht. Allerdings exemplifizirt Thudichum auf das Gesetz vom 12. Juni 1869 über das Ober-

Dagegen sind über diese schützenden Formen hinausgehende Schranken der verfassungsgebenden Gewalt des Reiches nicht gesetzt.

Eine Beschränkung des Rechtes der Initiative für Verfassungsänderungen findet nicht statt. Mochte eine strenge Interpretation des Artikel 78 der Reichsverfassung in seinem Verhältniss zu Artikel 23 es bezweifeln[7], ob der Reichstag befugt sei, verfassungsändernde Gesetze ausserhalb der Kompetenz oder über die Kompetenz des Reiches vorzuschlagen, so ist dem Zweifel eine vielfältige Praxis des Reichstages ent-

---

handelsgericht. Hier liegt denn allerdings eine Verfassungsänderung vor, aber es ist gleichzeitig ausser Zweifel, dass nicht der gesammte Inhalt des Gesetzes in der Absicht verfassungsgesetzlicher Bestimmungen gegeben ist. Das Gesetz ist gleichzeitig Verfassungsgesetz und einfaches Ausführungsgesetz. Wo aber liegt die Grenze beider? Niemand vermag es zu sagen. Gewiss wird die Institution als solche durch ein einfaches Gesetz nicht beseitigt werden können. Aber ist auch der Umfang der Kompetenz des Gerichtshofes, sind auch die Garantien seiner Unabhängigkeit verfassungsgesetzliche? Die Unsachlichkeit einer äussern Vermischung verfassungsgesetzlicher Bestimmungen, mit einfach gesetzlichen tritt hier in ihrer ganzen Schärfe hervor. Aber sie berechtigt nicht zu der Limitation des Artikel 78, die Thudichum vornimmt.

[7] Die Schwierigkeit liegt in den Worten des Art. 23: „Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen." Die volle Initiative des Reichstages nöthigt zu einer Interpretation, welche die unterstrichenen Worte als vollkommen bedeutungslos hinstellt. Diesem nicht unbedenklichen Ergebniss wich man mit der Annahme aus, dass Artikel 78 zwar die Kompetenz der Reichsgesetzgebung zu Verfassungsänderungen feststelle, dass aber die hiervon verschiedene Frage nach dem Initiativrecht der einzelnen legislativen Faktoren durch Art. 7 für den Bundesrath unbeschränkt, für den Reichstag durch a. 23 beschränkt auf die gegenwärtigen Kompetenzen beantwortet werde. Ganz unhaltbar ist die vermittelnde Meinung, welche aus a. 23 deduzirt, der Reichstag könne zwar keine kompetenzerweiternden Gesetze, wohl aber einen Zusatz zu a. 4 auf Kompetenzerweiterung vorschlagen. von Rönne, Verfassungsrecht pag. 54. Römer in der 2. Session des Reichstages von 1871, Sten. Ber. pag. 180. Denn misst man den Worten des a. 23: „innerhalb der Kompetenz des Reiches" überhaupt irgend welche Bedeutung bei, so können sie niemals, auch nicht in Verbindung mit a. 78 bedeuten: zum Zwecke der Erweiterung der Kompetenz.

gegengetreten und diese Praxis hat die gesetzliche Sanktion durch das der Initiative des Reichstages entsprungene Gesetz vom 3. März 1873 über einen Zusatz zum Artikel 4 No. 9 der Reichsverfassung empfangen.

Auch eine besondere Form der Publikation ist nicht vorgeschrieben. Die Erfordernisse der gültigen Publikation sind für verfassungsändernde keine andern als für einfache Gesetze: dass sie erfolgen durch den Kaiser, von Reichswegen, unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers und mittels des Reichsgesetzblattes. Ja nicht einmal diese Erfordernisse einer gültigen Publikation sind für geschlossene Verträge, auch wenn sie Gesetz und Verfassung ändern, ausdrücklich vorgesehn. So enthalten die Publikationsformeln aller die Verfassung ändernden Gesetze immer nur die Klausel „nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages[8]", ohne die Erfüllung der Bedingungen des Artikel 78 der Reichsverfassung zu erwähnen. Ja die verfassungsändernden Verträge über die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereines vom 8. Juli 1867 und über die Verfassungsbündnisse mit den süddeutschen Staaten vom November 1870 sind durch einfachen Abdruck im Bundesgesetzblatte ohne jede Publikationsformel und nur mit dem unbeglaubigten Vermerke veröffentlicht, dass ihre Ratifikation stattgefunden habe. Man hat sich damit begnügt die Einhaltung der Erfordernisse des 78. Verfassungsartikels entweder in der Vorlage an den Reichstag oder gelegentlich in der Debatte[9] zu bezeugen oder sie auch gänzlich im Dunkeln gelassen.[10]

[8] Das Gesetz, betr. eine zusätzliche Bestimmung zum 1. Satze des A. 24 der Vf. des ndd. B. vom 21. Juli 1870 sagt „nach erfolgter verfassungsmässiger Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages.

[9] So bei der Berathung des Gesetzentwurfes über das Oberhandelsgericht.

[10] So bei den Vorlagen des Gesetzes vom 16. April 1871 — nur die Zustimmung der betheiligten Staaten zur Erweiterung des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten ist in den Motiven erwähnt —, des Postgesetzes vom 28. Oktober 1871, des Gesetzes über die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem Reiche vom 9. Juni 1871, des Gesetzes über die Einführung der Reichsverfassung in Elsass-Lothringen vom 25. Juni 1873.

Wenn dies der leicht zu begründenden Anforderung widerspricht, die verfassungsmässigen Kriterien für die Gültigkeit eines Gesetzes in dem Tenor desselben bezeugt zu sehn, so widerspricht es der dem Wesen des Bundesstaates entspringenden Nothwendigkeit einer vollen Klarstellung der verfassungsmässigen Ermächtigungen des Reiches einerseits und der Rechtsstellung der Einzelstaaten andererseits, wenn eine Aenderung der Verfassung sich nicht in einer Aenderung des Textes oder in einem Zusatze zu der Verfassungsurkunde ausspricht, wenn sie nicht die äussere Scheidung zwischen Verfassungsgesetz und einfachem Gesetze aufrecht erhält. Aber auch diese Anforderung lässt sich aus dem Wortlaute der Verfassung nicht ableiten. So haben die Aenderungen der norddeutschen Verfassung durch den Zoll- und Handelsvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 die Erweiterung der Bundeskompetenz, durch die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, die Uebertragung eines Theiles der nach der Verfassung dem Kaiser zustehenden Regulativgewalt auf den Bundesrath durch das Gesetz vom 28. Oktober 1871 über das Postwesen des deutschen Reiches[11], die Aenderungen der Verfassung durch den Eintritt von Elsass-Lothringen in das deutsche Reich einen Ausdruck in der Verfassungsurkunde nicht gefunden; sie sind zum Theil ununterschiedene Bestandtheile einfacher Gesetze.

Am Wenigsten lässt sich aus der Verfassung die Behauptung rechtfertigen[12], dass bereits die Vorfrage, ob ein Gesetzentwurf eine Verfassungsänderung zum Inhalt habe und darum die erschwerten Formen zu seiner Rechtsgültigkeit fordere oder ob dies nicht der Fall sei, nur durch die im 78. Verfassungsartikel vorgeschriebenen Majoritäten im Bundesrathe entschieden werden könne. Denn diese Majoritäten sind nur vorgeschrieben unter der zutreffenden Voraus-

[11] § 50 dieses Gesetzes verglichen mit Artikel 50, Al. 2. der Reichsverfassung.

[12] Hiersemenzel, die Verfassung des norddeutschen Bundes pag. 9. A. Allgemeine Zeitung 1871. No. 349.

setzung einer Verfassungsänderung. Die Entscheidung, ob diese Voraussetzung zutrifft, ist eine Frage der Anwendung des Verfassungsgesetzes auf den einzelnen Fall, welche nirgends von der allgemeinen Regel des 7. Verfassungsartikels, dass der Bundesrath nach einfacher Majorität beschliesst, ausgenommen ist.

Nach dem Allen vollziehn sich die schützenden Formen der Verfassungsänderungen ausschliesslich innerhalb des Bundesrathes. Aber es ist damit keineswegs gesagt, dass sie lediglich eine innere Angelegenheit des Bundesrathes und nur für diesen von praktischer Bedeutung sind[13].

Allerdings ist der 78. Verfassungsartikel zugleich ein Theil der Geschäftsordnung des Bundesrathes und dieser hat zunächst, wie jede legislative Versammlung, über die richtige Anwendung der Geschäftsordnung auf den einzelnen Fall zu entscheiden.

Allerdings hat eine verfassungsändernde Vorlage an den Reichstag die Präsumtion für sich, dass sie entweder die verfassungsmässige Majorität im Bundesrathe bereits gefunden hat oder dass sie unter der Voraussetzung gemacht ist, diese Majorität bei der endgültigen Beschlussfassung zu erreichen.

Allerdings begründet eine in der Form des Gesetzes oder Vertrages gültig publizirte Verfassungsänderung die Präsumtion, dass dieselbe nach Massgabe des 78. Verfassungsartikels rechtsgültige Annahme im Bundesrathe gefunden habe.

Allein der 78. Verfassungsartikel ist nicht nur Geschäftsordnung für den Bundesrath, sondern zugleich gemeingültige Vorschrift der Verfassung. Sie begründet den Satz, der aus einer Verletzung nur geschäftsordnungsmässiger Formen ohne Weiteres nicht folgt, dass jede materielle Verfassungsänderung, welche nicht die verfassungsmässigen Formen gefunden hat, null und nichtig ist. In diesem Satze allein liegt der recht-

[13] So behauptete der Kommissionsbericht — Referent Dr. Bähr — zu dem Antrage Schultze-Delitzsch auf Erlass eines Gesetzes über die privatrechtliche Stellung von Vereinen. Session des Reichstages 1869. Anlagen zu den sten. Ber. No. 273.

lich geforderte Schutz der Rechtsstellung der Einzelstaaten. In diesem Satze insbesondere liegt der wesentliche Unterschied zwischen dem Rechtsschutze der Sonderrechte einzelner Staaten, welche durch eine Vorschrift der Verfassung festgestellt sind, und derjenigen, welche nur auf vertragsmässigen Zusicherungen der Protokolle beruhn. Ein Gesetz, welches die letztern ohne Zustimmung des berechtigten Bundesstaates ändert oder aufhebt, ist eine Verletzung wohlerworbener Rechte des öffentlichen Rechtes; es ist ein unrechtes, aber kein ungültiges Gesetz.

Um jenes Satzes willen hat der Reichstag das Recht und die Pflicht über die Einhaltung der verfassungsmässigen Formen jeder Verfassungsänderung im Bundesrathe zu wachen. Er kann im Zweifelsfalle seine Zustimmung zu einem Gesetze von der ausdrücklichen Voraussetzung der Erfüllung der Bedingungen des 78. Verfassungsartikels abhängig machen[14]. Er kann selbst die Gültigkeit eines erlassenen verfassungsändernden Gesetzes kontestiren, wenn die von ihm präsumirte Erfüllung der verfassungsmässigen Formen im Bundesrath nicht stattgefunden hat.

Um jenes Satzes willen ist die Entscheidung des Bundesrathes, dass die Zustimmung zu einem Gesetze oder Vertrage nur mit einfacher Majorität zu erfolgen habe, an sich nur eine nächste und einseitige Entscheidung über eine Frage seiner Geschäftsordnung. Es ist eine weitere Frage, ob der überstimmte Einzelstaat die Kontestation einer Verfassungsverletzung zu erheben und die Behauptung der Ungültigkeit des verletzenden Gesetzes zu einer von der Entscheidung der Geschäftsordnungsfrage verschiedenen rechtlichen Entscheidung zu bringen vermag.

II. Wir stehn damit vor dem Rechtsstreit, welchen der Einzelstaat als solcher über eine Verletzung seiner Rechte durch die Reichsgewalten erhebt.

[14] Es wird dies geschehn in der Form eines Amendements zu der Publikationsformel des Gesetzes: „nach auf Grund des Art. 78. der RV. erfolgter Zustimmung des Bundesrathes etc.“

Sehn wir davon ab, dass auch eine Vernachlässigung der Pflichten des Reiches zu Rechtsschutz und Interessenförderung, welche die Einzelstaaten für sich und ihre Unterthanen verfassungsmässig anzusprechen haben, dass auch eine Hintansetzung des Gleichmasses der den Einzelstaaten für das Reich aufgelegten Pflichten, Leistungen und Lasten, den Charakter der Rechtsverletzung anzunehmen vermögen, so wird die Rechtsverletzung des Einzelstaates durch das Reich und seine Organe innerhalb der bestehenden Verfassung eine doppelte Richtung nehmen können.

Entweder sie besteht in der Beeinträchtigung und Vorenthaltung derjenigen Rechte, welche dem Einzelstaate in dem Organismus des Reiches eingeräumt sind, wie der stimmberechtigten Theilnahme am Bundesrathe und der damit verknüpften Rechte oder der individualisirten Rechte einzelner Bundesstaaten in den Bundesrathsausschüssen.

Oder — und dies wird der regelmässige und wichtigste Fall sein — die Rechtsverletzung besteht in einem Eingriffe der Reichsgewalten in denjenigen Wirkungskreis des Einzelstaates, welcher ihm durch die Reichsverfassung als selbständige Rechtssphäre verbürgt ist. Hier mag es sein dass ein einfaches Reichsgesetz den verfassungsgesetzlichen Kompetenzkreis des Reiches überschreitet oder dass eine Ausführungsverordnung oder eine abhilfliche Verfügung des Bundesrathes oder dass eine Verordnung oder Verfügung des Kaisers oder der Reichsbehörden gegen die Vorschriften der Reichsverfassung oder ausserhalb ihrer Ermächtigungen in Verfassung und Gesetz, in Verordnung, Verfügung und Einrichtung des Einzelstaates rechtswidrig eingreifen.

Zweifellos ist es, dass das was für den Bürger im Staate schlechthin gilt, auch gilt für den Einzelstaat im Reiche: alle Gehorsamspflichten sind nur verfassungsmässige. Und wenn der Staat den Gehorsam oder doch den Verzicht auf thätlichen Widerstand vorerst auch gegenüber einer rechtswidrigen Ausübung seiner Gewalten oder gegenüber einer Ausschreitung seiner Organe fordert und fordern

muss, aber diese Forderung im Gedanken der Rechtsordnung, die er verwirklichen soll, nur erheben darf, wenn er gleichzeitig das geordnete Verfahren und die vertrauenswürdigen Organe bietet, welche im erhobenen Streite den wahren d. h. den verfassungs- und gesetzmässigen Willen des Staates klarstellen, ihn von der Missdeutung und Missanwendung des einzelnen Falles scheiden und damit dem verletzten Rechte des Bürgers Wiederherstellung, Ersatz und Sühne verbürgen — so erhebt sich mit gleichem Rechte und mit ungleicher politischer Bedeutung die Frage nach den Rechtsmitteln, welche den Einzelstaaten gegenüber Rechtsverletzungen durch die Reichsgewalten zustehn.

1. An erster Stelle würde die den Einzelstaaten gewährte rechtliche Möglichkeit stehn, über einzelne Massregeln, Verordnungen und selbst Gesetze des Reiches oder seiner Organe, welche als eine Rechtsverletzung behauptet werden, einen Rechtsspruch herbeizuführen — einen Rechtsspruch in dem Sinne, dass er durch ein gesetzlich geordnetes Verfahren vorbereitet wird, welches die Klarstellung der Rechts- und Thatfrage, losgelöst von den freieren Erwägungen politischer Verhandlungen, bezweckt und dass derselbe von einer unabhängigen und selbständigen, weil ausschliesslich auf die Technik des Rechtes gestellten Instanz gefällt wird.

Eine solche rechtliche Möglichkeit ist nach der Reichsverfassung und nach den Reichsgesetzen den Einzelstaaten als solchen nicht gewährt. Aber allerdings einen gewissen Schutz haben sie von den Rechtssprüchen der Gerichtshöfe des Reiches wie der Einzelstaaten zu erwarten [15].

Man mochte bis zur Entstehung des norddeutschen Bun-

---

[15] S. hierüber, wenn auch die Untersuchung von der entgegengesetzten, aber trotzdem mit der unserigen korrelaten Frage über die Durchführung der Reichsgesetzgebung gegenüber der Landesgesetzgebung ausgeht, Heinze, das Verhältniss des Reichsstrafrechts zu dem Landesstrafrecht, insbesondere pag. 21 ff. und pag. 134 ff., sowie desselben Bericht über den Konflikt der k. sächsischen Gesetzgebung mit der Reichsgesetzgebung in A. Allgemeine Zeitung 1872. No. 301. B. und 1873 No. 74.

des und des deutschen Reiches ein richterliches Prüfungsrecht über die Rechtsgültigkeit formell gehörig publizirter Gesetze, Verordnungen, Verfügungen des Staates und seiner Behörden schlechthin bestreiten. Eine solche Bestreitung ist gegenwärtig überall da, wo die Anwendung der zutreffenden Rechtsnorm durch das verfassungsmässige Verhältniss des Reichsrechtes zu dem Landesrechte bedingt ist, schlechthin unmöglich. Die Verneinung jenes Prüfungsrechtes konnte zu Gunsten des Landesrechtes nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die Rechtsverbindlichkeit der Reichsnormen von der landesherrlichen Publikation abhängig gemacht worden wäre oder wenn in irgend einem Sinne die Anwendbarkeit der Reichsnormen durch einen, die richterliche Anerkennung fordernden Akt der Einzelstaatsgewalt ausgeschlossen oder auch nur suspendirt werden könnte. Jene Verneinung konnte aufrecht erhalten werden zu Gunsten des Reichsrechtes, wenn die Reichsverfassung das Vorgehn der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen[16] nicht als die Wirkung einer „nach Massgabe des Inhaltes dieser Verfassung" ausgeübten Gesetzgebung festgestellt, sondern bereits an der Erfüllung der vorgeschriebenen äussern Publikationsformen geknüpft oder wenn dieselbe die partikularrechtliche Ausnahmebestimmung über die Rechtsverbindlichkeit rechtsungültiger Normen zur Gemeingültigkeit erhoben hätte.

Beides ist nicht geschehn.

Damit ist es Recht und Pflicht des Richters jedes früher oder später erlassene, obwohl formell gültig publizirte, Verfassungsgesetz oder einfache Gesetz, jede Verordnung oder Verfügung des Einzelstaates, welche in Widerspruch stehn mit einer im gegebenen Falle zutreffenden Reichsnorm, ausser Anwendung zu lassen. Damit ist es aber auch Recht und

[16] Es ist unbestritten, dass der Ausdruck „Reichsgesetze" im Art. 2. der Reichsverfassung jede kraft verfassungsmässiger Ermächtigung im Namen des Reiches ergangene Rechtsnorm bedeutet, sei dies Gesetz, Vertragsbestimmung, Verordnung oder Verfügung. Selbstverständlich haben dann auch die „Landesgesetze" die korrespondirende weite Bedeutung.

Pflicht des Richters in dem vorausgesetzten Kollisionsfalle über die Rechtsgültigkeit der Reichsnorm selbst zu befinden. Denn diese Rechtsgültigkeit und nicht blos die gewahrte Publikationsform ist die verfassungsmässige Bedingung für das Vorgehn der Reichsnorm vor der Landesnorm. Diese Prüfung wird sich eintretenden Falles erstrecken müssen, auf die verfassungsmässige Ermächtigung zu den im Namen des Reiches ergangenen Verfügungen, auf die Verfassungsmässigkeit der vom Bundesrathe oder vom Kaiser oder von einer autorisirten Reichsbehörde erlassenen Verordnungen, aber auch in logischer Konsequenz auf die Verfassungsmässigkeit ergangener Reichsgesetze — vorausgesetzt dass eine gerichtskundige Kontestation sei es seiten des Reichstages oder sei es seiten eines Bundesstaates die in der Gesetzesform begründete Präsumtion für die verfassungsgemässe Beschlussfassung des Bundesrathes über das materiell die Verfassung ändernde Gesetz gebrochen hat.

In diesem Sinne gewinnt denn der Einzelstaat einen Schutz durch die Rechtssprüche der Gerichte gegen rechtswidrige Eingriffe des Reiches in seine Rechtsordnung.

Dieser Rechtsschutz ist lediglich ein indirekter. Er ist dies, weil der Rechtsspruch nicht den Rechtsstreit zwischen Reich und Einzelstaat schlichtet, sondern nur einen Inzidentpunkt in einem durchaus verschiedenartigen Rechtsstreite entscheidet, welcher in die begrenzte Kompetenz der Gerichte fällt. Dies mag sein ein Rechtsfall des Civilrechtes oder des Criminalrechtes oder auch des öffentlichen Rechtes, insofern und insoweit auch für das letztere Gebiet Gerichtshöfe geschaffen sind, welche der Hierarchie und Disziplin der Verwaltungsbehörden entrückte sind[17]. Der Rechtsschutz ist

[17] Auch die Verwaltungsbehörden des Einzelstaates werden in die Lage kommen über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Reichsnormen im Verhältniss zu Landesnormen zu befinden. Aber durch eine Entscheidung im Verwaltungswege erwächst dem Einzelstaate niemals ein Rechtsschutz, sondern im Gegentheil gegebenen Falles eine unmittelbare Vertretungspflicht gegenüber dem Reiche.

ferner darum indirekt, weil der Rechtsspruch niemals die Gültigkeit oder Ungültigkeit der kontestirten Rechtsnorm selbst, sondern immer nur die Anwendung oder Nichtanwendbarkeit derselben im einzelnen Falle bewirkt.

Aber selbst in dieser Beschränkung ist der hier gewährte Rechtsschutz unzulänglich.

Allerdings die Aufrechterhaltung einer landesrechtlichen Norm entgegen einer Anordnung des Reiches durch einen Gerichtshof des Reiches — Reichsoberhandelsgericht, Bundesamt für das Heimathswesen, Reichseisenbahnamt, — wird nicht nur einen gewichtigen Präzedenzfall bilden, sondern auch dem betheiligten Einzelstaate einen guten Anspruch gewähren, dass das Reich seinerseits die Kollision mit dem Landesrechte durch Aufhebung oder Modifikation seiner Anordnung definitiv schlichte.

Allein das Gleiche gilt nicht von den Rechtssprüchen der partikulären Gerichtshöfe. Selbstverständlich ist ihre Rechtskraft unanfechtbar für den einzelnen entschiedenen Fall. Allein das Reich wird die Verpflichtung nicht anerkennen, die Rechtsgültigkeit seiner Gesetze, Verordnungen und Verfügungen von den Rechtsprüchen einer Reihe durch keine höchste Instanz verbundener, verschiedenartig organisirter und mit verschiedenen Kompetenzen ausgestatteter Gerichtshöfe dauernd kontestiren und die Wirksamkeit derselben damit hemmen zu lassen. Solange nicht ein höchster Gerichtshof des Reiches selbst berufen ist, in allen Rechtsstreiten, in denen es sich um die Anwendbarkeit oder Nichtanwendbarkeit einer Reichsnorm insbesondere im Kollisionsfalle mit dem Landesrechte handelt, endgültig und einheitlich zu entscheiden, solange wird das Reich die Ergreifung derjenigen gesetzlichen oder administrativen Massregeln von Seiten des Einzelstaates beanspruchen können, welche nach Landesrecht zulässig und welche geeignet sind, um den dauernden Widerstreit der Rechtssprüche der Gerichte des Einzelstaates mit den von den zuständigen Organen des Reiches erlassenen und als giltig anerkannten Normen zu beseitigen. —

2. Ein wirksamer Rechtsschutz gegen diejenigen verfassungs- und gesetzwidrigen, insbesondere auch in die Rechtssphäre der Einzelstaaten eingreifenden Anordnungen und Verfügungen, welche unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ergehn, würde entstehn, wenn diese Verantwortlichkeit die durch die Verfassung geforderte, gesetzliche Durchführung und Ordnung erhält. Allerdings wird auch alsdann das gewährte Rechtsmittel nicht dem Einzelstaate als solchen sondern nur dem Bundesrathe zustehn. Denn nicht den Einzelstaaten, sondern nur den Organen des Reiches gegenüber kann die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gedacht sein.

3. Nach dem Allen ist das ausschliessliche Rechtsmittel, welches dem Einzelstaate als solchen zusteht, um die Behauptung einer Rechtsverletzung durch eine Anordnung, Massregel oder Einrichtung des Reiches zum Austrage zu bringen, die Berufung an den Bundesrath.

Dieselbe findet ihre verfassungsmässige Grundlage im Artikel 7 und 19 der Reichsverfassung.

Wenn Artikel 7 vorschreibt: „Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben", so gestaltet sich dieses Recht zum Rechtsmittel, insofern der Inhalt des Antrages die Abstellung der behaupteten Rechtsverletzung ist. Der Bundesrath ist zweifellos berechtigt und verpflichtet die entsprechenden Beschlüsse zu fassen, aber ihr Inhalt ist ebenso zweifellos bedingt durch die verfassungsmässige Kompetenz seiner Beschlussfassung. Selbst im Falle der Anerkennung der behaupteten Rechtsverletzung wird der Bundesrath eine direkte Abhilfe nur bewirken, wenn dieselbe innerhalb einer Ausführungsverordnung, Einrichtung oder Mängelabhilfe fällt, welche seiner Beschlussfassung unterliegen. Die immerhin denkbare Anerkennung der Rechtsverletzung durch ein verfassungswidriges Gesetz wird nur in der Form eines Gesetzesvorschlages an den Reichstag auf Abänderung oder Heilung der Verfassungswidrigkeit erfolgen

können. Denn es ist unmöglich dem einen legislativen Faktor das Recht der Ungültigkeitserklärung eines Aktes beizumessen, der einmal in der Form des Reichsgesetzes ergangen ist. Ebenso wird die Anerkennung der Rechtsverletzung durch eine Verordnung, eine Verfügung oder einen Befehl des Kaisers, des Reichskanzlers oder der ihm nachgeordneten Reichsbehörden nur zu dem Antrage des Bundesrathes an den Reichskanzler führen, die Abänderung oder Aufhebung der rechtsverletzenden Massregel zu erwirken. Zu einer einseitigen Ungültigkeitserklärung fehlt auch hier dem Bundesrathe die Kompetenz.

Artikel 19 der Reichsverfassung bestimmt: „Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrathe zu beschliessen und vom Kaiser zu vollstrecken". Hier ist die Voraussetzung der Ungehorsam des eine Rechtsverletzung behauptenden Einzelstaates in allen den Fällen, in denen die Durchführung der Anordnung, Massregel oder Einrichtung des Reiches bedingt ist durch die eigene Thätigkeit des Einzelstaates und der Widerstand überall da, wo die Durchführung geschieht durch die eigenen Organe des Reiches oder durch die zu unbedingten oder doch vorgehenden Gehorsam gegen das Reich verpflichteten Behörden und Beamten des Einzelstaates. In beiden Fällen muss die Verfassungsmässigkeit und die behauptete Verfassungswidrigkeit der Anordnung, Massregel oder Einrichtung des Reiches zur Kontestation kommen. Insofern stellt sich die Herbeiführung des Exekutionsfalles als eine qualifizirte Berufung des in seinem verfassungsmässigen Rechte angeblich verletzten Bundesstaates auf die Entscheidung des Bundesrathes dar.

Die Unzulänglichkeit des Rechtsschutzes des Einzelstaates im Rechtsstreite mit dem Reiche liegt auch hier auf der Hand.

Für den Austrag eines Rechtsstreites, welcher die versagte Anerkennung des Rechtes eines Einzelstaates auf Vertretung im Bundesrath zum Gegenstand hat — und auf die Möglich-

keit einer solchen Zuspitzung des Rechtsstreites lässt sich leicht exemplifiziren — fehlt es an jeder verfassungsmässigen Grundlage.

In einer Mehrzahl von Fällen wird die behauptete Rechtsverletzung auf dem Beschlusse eben des Bundesrathes beruhn, der über die Verfassungsmässigkeit desselben auf Berufung nochmals entscheiden soll.

In allen Fällen entscheidet eine Behörde, deren Zusammensetzung und deren wesentliche Aufgaben ihren Beschlüssen diejenigen Garantien der Unabhängigkeit und der Beschränkung auf rechtliche Gesichtspunkte nicht gewähren können und regelmässig auch nicht gewähren sollen, welche die Natur des Rechtsspruches fordert.

Unter allen Umständen fehlt es an der gesetzlichen Ordnung der Formen, in welchen der Rechtsstreit zu verhandeln und zu entscheiden ist. Und wenn sich hierauf die geheimen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundesrathes erstrecken sollten, so unterliegen sie doch jeder Zeit der Abänderung durch einfache Majoritätsbeschlüsse.

Die Frage nach dem Rechtsschutz der Einzelstaaten führt zu einer klaffenden Lücke in dem Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Sie nährt jene Tendenz, welche die Durchführung der Kompetenzen des Reiches in möglichst umfassendem Umfang in die Hand der Einzelstaaten zu legen sucht. An ihr wird sich eintretenden Falles die Staatenrechtstheorie nach dem Muster Calhoun's den Schein der Gerechtigkeit erborgen.

Die Frage nach der Ausfüllung dieser Lücke wird rechtzeitig erhoben werden müssen. Sie kann ihre Beantwortung nicht finden auf Grund einer einseitigen Betrachtung über den Rechtsschutz der Staatenrechte. Ihre vollgültige Beantwortung erfordert weitere Studien über den Bestand, über die Gestalt und über das ausreichende Mass derjenigen Rechte, welche die Reichsverfassung dem deutschen Reiche zur Durchführung seiner Kompetenzen gewährt[18].

[18] S. hierüber insbesondere Westerkamp, Ueber die Reichsverfas-

Aber, wenn wir unter dem Schlagworte „Rechtsstaat" auch jene Richtung unserer Rechts- und Staatsordnung befassen, welche nicht nur den wohlerworbenen Rechten des Privatrechtes und dem Straffalle, sondern auch den durch Verfassung und Gesetz verliehenen öffentlichen Rechten des Bürgers gegenüber der Ausübung der Staatsgewalten die wesentlichen Garantien des Rechtsspruches gewährt, so wird es die Aufgabe des deutschen Reiches auch im Verhältniss zu seinen Gliederstaaten sein, den deutschen Staat zum deutschen Rechtsstaat fortzubilden.

---

sung, Kapitel 5 und 6. Wie Seydel in den oft erwähnten Abhandlungen die Lehren Calhoun's, so versucht Westerkamp, die politischen Weisheitslehren des Federalisten für das deutsche Reich nutzbar zu machen.

Anhang.

I.

Der preussische Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung vom 15. Dezember 1866[1])

im Vergleich mit dem, dem Reichstage des norddeutschen Bundes am 4. März 1867 vorgelegten Verfassungs-Entwurfe.

Entwurf

der Verfassung des norddeutschen Bundes.

E.[2]) Eingang = V. Eingang bis auf unwesentliche Abweichungen in den Titeln.

I. Bundesgebiet.

E. a. 1. = V. a. 1.

II. Bundesgesetzgebung.

E. a. 2. Innerhalb dieses Bundesgebietes übt der Bund das Recht der Gesetzgebung nach Massgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung, dass die Bundesgesetze, welche ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Bundeswegen erhalten, den Landesgesetzen vorgehen.

---

[1] An diesem Tage wurde der Entwurf den versammelten Bevollmächtigten der verbündeten Staaten Norddeutschlands durch den preussischen Bevollmächtigten Grafen von Bismark mitgetheilt.

[2] *E.* = Preussischer Entwurf.
V. = Vorlage der verbündeten Regierungen an den norddeutschen Reichstag.

E. a. 3. Im Umfange des Bundesgebietes ist der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate so berechtigt, als wenn er Eingeborener desselben wäre, und kann in der Ausübung dieser Berechtigung durch die Obrigkeit seiner Heimath nicht beschränkt werden. Es giebt von der Publikation dieser Verfassung ab im ganzen Norddeutschen Bunde nur ein Indigenat. Alle dem widersprechende Bestimmungen der einzelnen Landesgesetzgebungen sind aufgehoben.

E. a. 4. Der Gesetzgebung des Bundes unterliegen:

1. Die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse und über den Gewerbebetrieb, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 3. dieser Verfassung erledigt sind, desgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach ausserdeutschen Ländern;

2. Die Zoll- und Handelsgesetzgebung;

3.—8. = V. a. 4. No. 3.—8.

9. Der Schifffahrts-Betrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstrassen, sowie die sonstigen Fluss- und Wasserzölle;

10. das Post- und Telegraphenwesen;

11. die gemeinsame Civilprozessordnung und das gemeinsame Concursverfahren, Wechsel- und Handelsrecht.

E. a. 5. Die Handhabung der Gesetze, welche gegenwärtig innerhalb des Bundesgebietes über die im Art. 4. benannten Gegenstände in Gültigkeit sind, unterliegen der Aufsicht des Bundes.

E. a. 6. = V. a. 5.

III. Bundesrath.

E. a. 7. = V. a. 6. (nur ist Hessen im E. zuletzt genannt).

E. a. 8. = V. a. 7.

E. a. 9. Der Bundesrath bildet permanente Ausschüsse etc. = V. a. 8.

E. aa. 10 u. 11. = V. aa. 9 u. 10.

IV. Bundespräsidium.

E. a. 12. = V. a, 11. Absatz 1. (Absatz 2 fehlt in E.)

E. aa. 13—17. = V. aa. 12—16.

E. a. 18. Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen[3]) an den Reichstag zu bringen, wo sie durch Mitglieder des Bundesrathes oder durch besondere von letzterem zu ernennende Komissarien vertreten werden.

---

[3] In E. fehlt: „nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrathes".

E. a. 19. Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu[4].

E. a. 20. = V. a. 19.

E. a. 21. Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen, so können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist in Betreff der militärischen Leistungen und in allen Fällen, wo Gefahr im Vorzuge ist, von dem Bundesfeldherrn anzuordnen, und zu vollziehn, sonst aber von dem Bundesrathe zu beschliessen und von dem Bundesfeldherrn zu vollstrecken. Die Exekution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden.

V. Reichstag.

E. aa. 22—30. = V. aa. 21—29.

VI. Zoll- und Handelswesen.

E. a. 31. = V. a. 30 — jedoch fehlt in E. der Satz: „Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschliessung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile".

E. a. 32. Die Städte Lübeck etc. = V. a. 31.

E. a. 33. = V. a. 32. jedoch ist in E. hinter „Zollausschlüssen" eingeklammert: „(Art. 32)".

E. a. 34. = V. a. 33, jedoch lautet in E. das Allegat: „(Art. 33)"[5] und es fehlt in E. vor dem letzten Worte der Satz: „nach Vernehmung des Ausschusses für Zoll- und Steuerwesen".

E. a. 35—37. = V. a. 34—36.

E. a. 38. Der Ertrag der Zölle und Verbrauchsabgaben (Art. 36), sowie die Einkünfte vom Post- und Telegraphenwesen dienen zur Bestreitung der gemeinschaftlichen Ausgaben, namentlich für das Kriegs-, See- und Konsulatwesen.

E. a. 39. = V. a. 37, jedoch fehlen in E. die Worte: „desgleichen in den Thüringischen Vereins-Verträgen".

---

[4] In E. fehlt: „Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mit unterzeichnet".

[5] Die abweichenden Ziffern der Allegate sind in der Folge nicht bemerkt.

VII. Eisenbahnwesen.

E. a. 40. = V. 38, jedoch fehlen in E. die Worte: „unbeschadet der Landeshoheitsrechte".

E. a. 41—46. = V. a. 39—44.

VIII. Post- und Telegraphenwesen.

E. a. 47. = V. a. 45.

E. a. 48. Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für den ganzen Bund gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Ueberschüsse fliessen in die Bundeskasse und dienen, gleichwie die Zolleinkünfte (Art. 38.) zur Bestreitung der Bundesausgaben, namentlich der für das Kriegs-, See- und Konsulatwesen. Der Post- und Telegraphenetat wird mit dem Reichstage vereinbart.

E. a. 49. al. 1—3. = V. a. 47 al. 1—3.

al. 4. Die Anstellung der obern Administrativbeamten der Post- und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken, sowie der zur Wahrnehmung des Aufsichtsdienstes in den einzelnen Bezirken bestellten Beamten geht für das ganze Gebiet des Bundes von dem Präsidium aus, welchem diese Beamten den Diensteid leisten. Den einzelnen Landesregierungen wird von den in Rede stehenden Ernennungen, soweit dieselben ihr Gebiet betreffen, behufs der landesherrlichen[6] Publikation rechtzeitig Mittheilung gemacht werden.

al. 5. Die niedern Administrativbeamten, sowie die für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten Beamten u. s. w. werden von den betreffenden Landes-Post-, resp. Telegraphen-Verwaltungen angestellt.

E. a. 50. = V. a. 48; jedoch fehlt in E. im Alinea 1 vor „Post- und Telegraphenanstalten" das Wort „staatlichen" und der Zwischensatz: „welches den Senaten Gelegenheit zur Aeusserung ihrer hierauf bezüglichen Wünsche geben wird".

IX. Marine und Schifffahrt.

E. a. 51. al. 1.—3. = V. a. 50. al. 1.—3. Doch steht in E. anstatt „Bundes-Kriegsmarine" nur „Kriegsmarine".

al. 4. Ein Normal-Etat für die Bundesmarine wird nach diesem Grundsatze mit dem Reichstage vereinbart.

al. 5. u. 6 = V. al. 5. u. 6.

---

[6] In E. fehlt: „Bestätigung und".

E. a. 52. = V. a. 51. Nur hat E. im Beginn des al. 3. anstatt „Der Bund hat“: „Die Bundesbehörden haben“.

X. Konsulatwesen.

E. a. 53. = V. a. 52, jedoch fehlen in E. al. 1. die Worte: „nach Vernehmung des Bundesausschusses für Handel und Verkehr“.

XI. Bundeskriegswesen.

E. aa. 54—57. = V. aa. 53—56.

E. a. 58. Mit Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Bundesgebiet die gesammte Preussische Militärgesetzgebung eingeführt, sowohl etc. = V. a. 57.

E. a. 59. Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind dem Oberfeldherrn jährlich sovielmal 225 Thaler als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Art. 57. beträgt zur Verfügung zu stellen. Soweit dieser Betrag aus den gemeinsamen Einnahmen des Bundes (Art. 38. und 48.) nicht gedeckt werden kann, ist er durch Beiträge der Bundesstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen. Die Ausschreibung dieser Beiträge erfolgt nach Bedarf durch das Präsidium, welches dem Bundesrathe und dem Reichstage über die Verwendung Rechnung legt.

E. a. 60. al. 1. = V. a. 59. al. 1. jedoch hat E. anstatt „Bundesfeldherr“: „Bundes-Oberfeldherr“ [7].

al. 2. u. 3. = V. al. 3. u. 4, nur hat E. anstatt „Bundesfeldherr“: „Oberfeldherr“ und es fehlen im Al. 3. des E. die Worte: „sowie die Organisation der Landwehr“.

al. 4. = V. al. 5. doch fehlen im E. am Schlusse die Worte: „in geeigneter Weise“.

E. a. 61. Alle Bundestruppen sind verpflichtet, den Befehlen des Oberfeldherrn unbedingte Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen.

Die gesammte Generalität und die Generalstellungen versehenden Offiziere der Bundesarmee, der kommandirende Offizier eines jeden Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten werden von dem Bundesfeldherrn ernannt. Die von Demselben ernannten Offiziere leisten Ihm den Fahneneid.

---

[7] al. 2. der V. fehlt im E.

Der Bundesoberfeldherr ist berechtigt, behufs Versetzung mit Beförderung für die von ihm im Bundesdienste, sei es im preussischen Heere oder in andern Kontingenten zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Kontingente des Bundesheeres zu wählen.

E. a. 62. Das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen, steht dem Oberfeldherrn zu, welcher die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel nach Art. 64. beantragt.

E. a. 63. Wo nicht besondere Konventionen ein anderes bestimmen, ernennen die Bundesfürsten die Offiziere ihrer Kontingente mit den Einschränkungen des Art. 61. Sie sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppentheile und geniessen die damit verbundenen Ehren. Sie haben das Recht der Inspizirung zu jeder Zeit und erhalten, ausser den regelmässigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nöthigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mittheilung von den die betreffenden Truppentheile berührenden Avancements und Ernennungen. Auch steht ihnen das Recht der Requisition zu polizeilichen Zwecken nicht blos bei ihren eigenen, sondern auch bei allen andern Truppentheilen der Bundesarmee zu, welche in ihren Ländergebieten dislocirt werden.

E. a. 64. Ersparnisse an dem Militäretat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Bundeskasse zu.

Erhöhung der normalen Ausgaben für das Marine- und Kriegswesen oder ausserordentliche Ausgaben erfordern ein besonderes Bundesgesetz.

E. a. 65. Der Bundesoberfeldherr kann, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären, was bei Trommelschlag oder Trompetenschall zu verkünden und ausserdem durch Mittheilung an die Gemeindebehörden, durch Anschlag an öffentliche Plätzen, und durch öffentliche Blätter ohne Verzug zur allgemeinen Kenntniss zu bringen ist. Mit der Bekanntmachung der Erklärung des Kriegszustandes geht die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber über. Die Civilverwaltungs- und die Kommunalbehörden haben den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten. Auch im übrigen hat die Erklärung des Kriegszustandes die in dem preussischen Gesetze vom 10. Mai 1849 (Gesetzsammlung 1849. S. 165 bis 171) §§ 6. bis 15. bezeichneten Wirkungen.

XII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen [8]).

E. aa. 66—67. = V. aa. 68. u. 69.

[8]) Die Ziffer XII. Bundesfinanzen (aa. 65. 66. 67.) der V. fehlt in E.

E. a. 68. Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten oder ihren Behörden werden durch den Bundesrath, Verfassungsstreitigkeiten in den einzelnen Bundesstaaten im Wege der Bundesgesetzgebung erledigt.

XIII. Verhältniss zu den süddeutschen Staaten.

E. a. 69. = V. a. 71.

II.

Die Verfassung der Konfederirten Staaten von Amerika

im Vergleich mit der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Constitution

of the Confederate Staates of America.

We the people of the Confederate States, each State acting in its sovereign and independent character, in order to form a permanent federal government, establish justice, insure domestic tranquillity[9] and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity — invoking the favor and guidance of Almighty God — do ordain and establish this constitution for the Confederate States of America.

Article I.

Sect. I. All legislative powers herein delegated[10] shall be vested in a Congress of the Confederate States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

Sect. 2. 1. The House of Representatives shall be chosen[11] every second year by the people of the several states; and the electors in each state shall be citizens of the Confederate States and have

---

[9] U. (= Constitution of the United States of America) add.: provide for the common defence, promote the general Welfare.

[10] U.: granted.

[11] U.: composed of Members chosen.

the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State Legislature; but no person of foreign birth, not a citizen of the Confederate States, shall be allowed to vote for any officer, civil or political, State or Federal.

2. No person shall be a Representative who shall not have attained the age of twenty-five years and be [12] a citizen of the Confederate States and who shall not, when elected, be an inhabitant of that State in which he shall be chosen.

3. Representatives — direct. = U. 3. The number of Representatives shall not exceed one for every fifty thousand, but each State shall have at least one Representative; and until such enumeration shall be made, the State of South Carolina shall be entitled to choose six; the State of Georgia ten; the State of Alabama nine; te State of Florida two, the State of Mississippi seven; the State of Louisiana six; and the State of Texas six.

4. = U. 4.

5. The House of Representatives shall choose their Speaker and other officers; and shall have the sole power of impeachment; except that any judicial or other federal officer resident and acting solely within the limits of any State, may be impeached by a vote of two-thirds of both branches of the Legislature thereof.

Sect. 3. 1. The Senate of the Confederate States shall be composed of two Senators from each State, chosen for six years by the Legislature thereof, at the regular session next immediatly preceding the commencement of the term of service; and each Senator shall have one vote.

2. = U. 2.

3. No person shall be a Senator who shall not have attained the age of thirty years and be [13] a citizen of the Confederate Staates; and who shall not, when elected, be an inhabitant of the State for which he shall be chosen.

4.—7. = U. 4.—7.

Sect. 4. 1. The Times — thereof = U. 1.; but the Congress may, at any time, by law, make or alter such regulations, except as to the times and places of choosing Senators.

2. = U. 2.

Sect. 5. = U. Sect. 5.

---

[12] U.: been seven years a citizen of the United States.
[13] U.: been nine years a citizen.

Sect. 6. 1. = U. 1.[14].

2. = U. 2. But Congress may, by law, grant to the principal officer in each of the Executive Departments a seat upon the floor of either House, with the privilege of discussing any measure appertaining to his department.

Sect. 7. 1. = U. 1.

2. = U. 2. The President may approve any appropriation and disapprove any other appropriation in the same bill. In such case he shall, in signing the bill, designate the appropriations disapproved; and shall return a copy of such appropriations, with his objections, to the House in which the bill shall have originated; and the same proceedings shall then be had as in case of other bill disapproved by the President.

3. = U. 3.

Sect. 8. The Congress shall have power 1. To lay and collect taxes, duties, imposts and excises, for revenue necessary to pay the debts, provide for the common defence[15] and carry on the Government of the Confederate States; but no bounties shall be granted from the treasury; nor shall any duties or taxes on importations from foreign nations be laid to promote or foster any branch of industry; and all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the Confederate States.

2. = U. 2.

3. To regulate commerce with foreign nations and among the several States and with the Indian tribes; but neither this, nor any other clause contained in the Constitution shall be construed to delegate the power to Congress to appropriate money for any internal improvement intended to facilitate commerce; except for the purpose of furnishing lights, beacons and buoys and other aids to navigation upon the coasts and the improvement of harbors and the removing of obstructions in river navigation, in all which cases, such duties, shall be laid on the navigation facilitated thereby, as may be necessary to pay the costs and expenses thereof.

4. = U. 4; but no law of Congress shall discharge any debt contracted before the passage of the same.

5. 6. = U. 5. 6.

7. = U. 7; but the expenses of the Post-office Department, after

---

[14] Nur das Wort „Felony" ist im zweiten Satz ausgelassen.

[15] U. add.: and general Welfare of the United States.

the first day of March in the year of our Lord eighteen hundred and sixty-three, shall be paid out of its own revenues.

8—18. = U. 8—18.

Sect. 9. 1. The importation of negroes of the African race, from any foreign country, other than the slaveholding States or Territories of the United States of America, is hereby forbidden; and Congress is required to pass such laws as shall effectually prevent the same.

2. Congress shall also have power to prohibit the introduction of slaves from any State not a member of, or Territory not belonging to, this Confederacy.

3. = U. 2.

4. No bill of attainder, or ex post facto law, or law denying or impairing the right of property in negro slaves shall be passed.

5. = U. 4.

6. No tax or duty shall be laid on articles exported from any State, except by a vote of two-thirds of both Houses.

7. = U. 6. No — another [16].

8. = U. 7.

5. Congress shall appropriate no money from the treasury except by a vote of two-thirds of both Houses, taken by yeas and nays, unless it be asked and estimated for by some one of the heads of departments, and submitted to Congress by the President; or for the purpose of paying its own expenses and contingencies; or for the payment of claims against the Confederate States, the justice of which shall have been judicially declared by a tribunal for the investigation of claims against the Government, which it is hereby made the duty of Congress to establish.

10. All bills appropriating money shall specify in federal currency the exact amount of each appropriation and the purposes for which it is made; and Congress shall grant no extra compensation to any public contractor, officer, agent, or servant, after such contract shall have been made or such service rendered.

11. = U. 8.

12.—19. = Amendment of U. 1—8.

20. Every law, or resolution having the force of law, shall relate to but one subject, and that shall be expressed in the title.

Sect. 10. 1. = U. 1, jedoch mit Ausschluss der Worte: emit Bills of Credit.

2. = U. 2.

3. No State shall, without the consent of Congress, lay any duty

---

[16] Ausgelassen ist der Satz von U.: nor shall Vessels bound to, or from, one State, be obliged to enter, clear, or pay Duties in another.

of tonnage, except on sea-going vessels, for the improvement of its rivers and harbors navigated by the said vessels; but such duties shall not conflict with any treaties of the Confederate States with foreign nations; and any surplus of revenue, thus derived, shall, after making such improvement, be paid into the common treasury; nor shall any State keep troops or ships of war in time of peace, enter into any agreement or compact with another State, or with a foreign power, or engage in war, unless actually invaded, or in such imminent danger as will not admit of delay. But when any river divides or flows trough two or more States, they may enter into compacts with each other to improve the navigation thereof.

Article II.

Sect. I. 1. 1. The Executive power shall be vested in a President of the Confederate States of America. He and the Vice-President shall hold their offices for the term of six years; but the President shall not be reëligible. The President and Vice-President shall be elected as follows.

2. = U. 2.

3. 4. 5. = U. Amendment 12.

6. = U. 3.

7. No person except a natural born citizen of the Confederate States, or a citizen thereof, at the time of the adoption of this Constitution, or a citizen thereof born in the United States prior to the 20th December 1860 shall be eligible to the office of President; neither shall any person be eligible to that office who shall not have attained the age of thirty-five years, and been fourteen years a resident within the limits of the Confederate States, as they may exist at the time of his election.

8—10. = U. 5—7.

Sect. 2. 1. 2. = U. 1. 2.

3. The principal officer in each of the Executive Departments, and all persons connected with the diplomatic service, may be removed from office at the pleasure of the President. All other civil officers of the Executive Department may be removed at any time by the President, or other appointing power, when their services are unnecessary, or for dishonesty, incapacity, inefficiency, misconduct, or neglect of duty; and when so removed, the removal shall be reported to the Senate; together with the reasons therefor.

4. = U. 3; but no person rejected by the Senate shall be reappointed to the same office during their ensuing recess.

Sect. 3. = U. sect. 3.

Sect. 4. = U. sect. 4.

Article III.

Sect. I. = Sect. 1.

Sect. 2. 1. The judicial — two or more States; = U. 1.; between a State and citizens of another State, where the State is plaintiff; between citizens claiming lands under grants of different States, and between a State or the citizens thereof, and foreign States, citizens, or subjects; but no State shall be sued by a citizen or subject of any foreign State[17].

2. 3. = U. 2. 3.

Sect. 3. 1. 2. = U. sect. 3. 1. 2.

Article IV.

Sect. I. 1. = U. sect. 1.

Sect. 2. 1. The citizens of each State shall be entitled to all the privileges and immunities of citizens of the several States and shall have the right of transit and sojourn in any State of this Confederacy, with their slaves and other property; and the right of property in said slaves shall not be thereby impaired.

2. A person charged in any State with treason, felony or other crime against the laws of such State, who shall flee etc. = U. 2.

3. No slave or other person held to service or labor in any State or Territory of the Confederate States, under the laws thereof, escaping or unlawfully carried into another, shall, in consequence of any law or regulation therein, be discharged from such service or labor; but shall be delivered up on claim of the party to whom such slave belongs, or to whom such service or labor may be due.

Sect. 3. 1. Other States may be admitted into this Confederacy by a vote of two-thirds of the whole House of Representatives, and two-thirds of the Senate, the Senate voting by States; but no new State etc. = U. 1.

2. The Congress shall have power to dispose of and make all needful rules and regulations concerning the property of the Confederate States, including the lands thereof.

3. The Confederate States may acquire new territory; and Congress shall have power to legislate and provide governments for the inhabitans of all territory belonging to the Confederate States, lying without the limits of the several States, and may permit them, at such times, and

---

[17] cf. U. Amendment 11.

Filmed by Preservation 1991